



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
Curso de Relações Internacionais

THATYANNE DE SANTANA MOREIRA

A INSERÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS:

Uma comparação entre os governos FHC e Lula.

Brasília

2010

THATYANNE DE SANTANA MOREIRA

A INSERÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS:

Uma comparação entre os governos FHC e Lula.

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Brasília

2010

THATYANNE DE SANTANA MOREIRA

A INSERÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS:
Uma comparação entre os governos FHC e Lula.

Monografia apresentada como requisito parcial
para a conclusão do curso de bacharelado em
Relações Internacionais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB

Brasília, 29 de junho de 2010

Banca Examinadora:

Prof. Frederico Seixas Dias (Orientador)

Prof^ª. Raquel Boing Marinucci (Examinador)

Prof. Marcelo Gonçalves do Valle (Examinador)

Dedico este Trabalho a Deus,
minha Mãe, Família, Ivens,
Amigos, Professores, Raíssa e meu
Pai.

AGRADECIMENTOS

Deus

Orientador

Professores

Ivens

Pais

Amigos

Todos que contribuíram

There is still time to avoid the worst
impacts of climate change, if we act now
and act internationally

Lord Stern

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a formulação da política brasileira em mudanças climáticas traçando um comparativo entre os governos Lula e FHC. Será caracterizada a crise climática considerando os aspectos técnicos e as implicações econômicas. O comportamento dos países frente à questão da mudança do clima será exposto e em seguida sob a forma de um panorama histórico das negociações internacionais no tema. A atuação brasileira terá uma análise sob a ótica de formulação de política externa tendo em vista os três principais fatores de influencia: papel do líder, forças domésticas e forças externas. Para uma análise entre os governos foi adotado o Modelo Hermann de Entendimento das Mudanças da Política Externa retratado no trabalho de Vigevani e Cepaluni (2007). O trabalho será então concluído através da identificação de continuidades ou ruptura entre os governos citados nas negociações climáticas, tendo em vista os parâmetros estabelecidos no modelo e através dos fatores de influencia para Política Externa. Conclui-se assim que foi observada maior ruptura que continuidade na formulação de política em mudanças climáticas por parte do Brasil durante o governo Lula.

Palavras-Chave: Mudanças Climáticas. Política Externa. Fernando Henrique Cardoso. Luis Inácio Lula da Silva. Ruptura. Continuidade.

ABSTRACT

The objective of this essay is to analyze Brazilian policy making towards climate change outlining a comparison between Lula and FHC governments. The climate crisis will be characterized considering technical aspects as well as its economic implications. The behavior of countries towards climate change will then be exposed within a historical overview of the international negotiations regarding the issue. Brazilian performance will be analyzed through a foreign policy making perspective taking into account the three main influence factors: role of the leader, domestic forces and international forces. For the analysis between governments, the Hermann Model for Understanding Changes in Foreign Policy described within the work of Vigevani and Cepaluni (2007). This work will then be concluded through the identification of continuities or disruptions among the mentioned governments in climate negotiations. It will take in consideration the parameters established in the model and Foreign Policy influence factors. In conclusion, signs of disruptions have been observed to a larger extent than those of continuity in Brazilian Foreign Policy making towards Climate Change during Lula's government.

Key Words: Climate Change. Foreign Policy. Fernando Henrique Cardoso. Luis Inacio Lula da Silva. Disruption. Continuity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. CARACTERIZAÇÃO DA CRISE CLIMÁTICA	5
3. HISTÓRICO DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS EM MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	16
4. COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS FHC E LULA.	29
4.1 Modelo Hermann para o Entendimento das Mudanças de Política Externa.....	29
4.2 O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	30
4.3 Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	35
4.4 Análise comparativa entre os governos	42
5. CONCLUSÃO.....	48
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COP – Conference of the Parties (em inglês) ou Conferência das Partes

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade (em inglês) ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GEEs – Gases de Efeito Estufa

IC – Implementação Conjunta

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (em inglês) ou Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas.

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAMAS - Nationally Appropriate Mitigation Actions (em inglês) ou Ações Nacionalmente Apropriadas de Mitigação

OMC – Organização Mundial do Comércio

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEDs – Países em Desenvolvimento

PNMC – Plano Nacional de Mudanças Climáticas

REDD – Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação

TEC – Tarifa Externa Comum

UE – União Européia

UNCHE – United Nations

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (em inglês) ou Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho consiste em definir como se comportou a política externa Brasileira nas negociações climáticas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, entre 1995 e 2010 a fim de identificar em que medida houve mudanças e/ou rupturas entre estes governos. Para tal, será utilizado o Modelo Hermann para Entendimento das Mudanças de Política Externa explicitado no texto dos autores Vigevani e Cepaluni (2007). O modelo define três níveis de intensidade destas mudanças fazendo uso de diferentes fatores para análise. Neste trabalho serão considerados: pressões internacionais, pressões domésticas e perfil do líder.

A proposta consiste em estudar a crise climática com foco nos diversos níveis de vulnerabilidade dos países¹, fazendo um histórico acerca das negociações (entre 1992 e 2009) e finalizando com uma análise da posição brasileira neste contexto e qual foi sua contribuição no cenário internacional. Na análise brasileira será feito um comparativo entre governos estabelecendo as principais características entre os governos FHC e Lula; (1995-2002) e (2003-2010) respectivamente.

Serão pesquisados principais relatórios internacionais como os do IPCC², do economista Nicholas Stern e relatório Brundtland a fim de identificar os países de acordo tanto com sua responsabilidade³ na atual crise climática e sua vulnerabilidade econômica e geográfica aos impactos das mudanças climáticas. Ao final, após análise das negociações internacionais, será possível caracterizar as políticas brasileiras para o clima relacionando suas diferentes posições políticas e sua participação no contexto global.

O trabalho será composto por três capítulos. O primeiro consiste em uma caracterização da crise climática que definirá as relações entre a problemática das mudanças do clima e uma questão econômica. Ainda nesse primeiro capítulo os países serão expostos de acordo com sua vulnerabilidade às mudanças climáticas tendo em vista as divisões já estabelecidas no âmbito da Convenção do Clima, a UNFCCC. No segundo capítulo será feito

¹ Associando aos conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade presentes na Teoria da Interdependência Complexa.

² No momento há discussões acerca da credibilidade e da precisão dos dados produzidos e analisados pelo IPCC. Entretanto o IPCC neste trabalho é considerado autoridade epistêmica, particularmente diante da ausência de conclusões acerca destes questionamentos através dos processos de revisão.

³ Neste caso a responsabilidade seria a proporção de emissões de gases de efeito estufa em relação às emissões globais.

um mapa político da crise climática ao se caracterizar as negociações climáticas entre a conferência Rio92 e a 15ª Conferência das Partes realizada em Copenhague em dezembro de 2009. Por fim, o terceiro capítulo discorrerá acerca da posição brasileira nestas negociações internacionais tendo como foco as diferenças de política externa entre os governos de FHC e Lula.

Mudanças climáticas: um jogo onde nenhum país ganha. Desde 1994, com o estabelecimento da UNFCCC, primeiro fórum global destinado a tratar especificamente do tema, o mundo observou a criação de diversas políticas (internas ou internacionais), alianças e tratados envolvendo o tema.

A estrutura internacional foi estabelecida desde 1997 sob o aparato do Protocolo de Quioto ligado à UNFCCC bem como ao, o IPCC⁴. O Protocolo estabelece uma estratégia para redução das emissões antrópicas de GEEs, que (segundo maior parte da comunidade científica) é a principal causa das mudanças climáticas globais. Tal estratégia consiste na redução de 5% em média, das emissões dos países chamados industriais em relação aos níveis observados em 1990.

Entretanto, apesar de configurar o documento mais consolidado existente sobre o compromisso global com a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, sua eficiência é questionável principalmente pelos seus próprios Estados membros. Isto ocorre a princípio por dois motivos; sendo o primeiro deles a não-ratificação por parte dos EUA (maior emissor de GEEs do globo) e em segundo lugar pela “isenção” concedida aos países em desenvolvimento. Estes não têm metas obrigatórias e mantém seu crescimento econômico como prioridade, também orientados pela Convenção nesta direção.

O maior debate situa-se então justamente sobre a responsabilidade dos países em desenvolvimento já que as emissões destes cresceram significativamente (China, Brasil e Índia, por exemplo) desde a criação do Protocolo. Os países do Anexo-I (desenvolvidos) querem compartilhar os custos de seu compromisso temendo uma potencial desaceleração da economia como consequência destes esforços.

Tal contexto trás a tona impasses com relação a questões de soberania nacional. Países em desenvolvimento vêm, nesse caso, como uma forma de limitação da sua autonomia política. Um argumento comum entre tais países é de que, países desenvolvidos conquistaram tal status justamente porque puderam por em prática suas políticas sem restrições, o que

⁴ O IPCC é a estrutura acadêmica e científica ligada à Convenção, responsável por elaborar e publicar relatórios periódicos sobre diversos aspectos na crise climática global.

acarretou nos elevados níveis de emissões de GEEs e, portanto, na crise climática. Sob este argumento então, PEDs não consideram “justo” que os demais países tenham que frear suas economias em virtude do desenvolvimento “descuidado” das economias industriais avançadas. E é exatamente nesse ponto em que geralmente as negociações internacionais ficam presas, pois não se consegue atingir um acordo acerca de a quem cabe a responsabilidade financeira desta solução.

Sob esta ótica, analisa-se a atuação brasileira junto às negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Observa-se uma política externa consideravelmente fiel aos princípios da diplomacia (não-intervenção, pacifismo, etc.) onde prevalecem objetivos pró-desenvolvimentistas. Desta forma, na maior parte das negociações o Brasil assumiu um papel defendendo a não imposição de metas ou quaisquer outros esforços obrigatórios para países em desenvolvimento. Entretanto, durante a COP-15 realizada ao final de 2009, o Brasil apresenta pela primeira vez um compromisso voluntário de mitigação de suas emissões registrado no âmbito da Convenção do Clima.

Esta trajetória brasileira ao longo das negociações internacionais sobre mudanças globais do clima será analisada associada à formulação de política externa no Brasil durante os governos FHC e Lula de forma a identificar as particularidades de cada governo. Desta forma será possível verificar a existência de rupturas e/ou continuidades bem como a intensidade destas na formulação de política externa brasileira.

CAPÍTULO I

2. CARACTERIZAÇÃO DA CRISE CLIMÁTICA

O presente capítulo tem como objetivo discorrer sobre a crise climática apresentando suas principais características técnicas e políticas além de expor os pontos de convergência entre a crise climática e o contexto econômico. Também serão analisados os diferentes níveis de vulnerabilidade dos países em relação aos impactos econômicos e geográficos das mudanças climáticas.

As primeiras medições da temperatura da superfície terrestre ocorreram ao final do século XIX. Desde então, cientistas observaram que a década de 90 foi a que apresentou as maiores temperaturas. Esta elevação da temperatura global tem sido associada ao aumento no uso de combustíveis fósseis neste período.

Uma significativa parte da comunidade científica acredita ser fator responsável pelas mudanças climáticas, as emissões de GEEs advindas predominantemente da atividade humana, presente nas relações de consumo e produção. Os GEEs, em especial o dióxido de Carbono (CO₂)⁵ quando acumulados na atmosfera impedem que o calor absorvido seja liberado novamente e, portanto a Terra ficaria com uma temperatura cada vez maior. Este aumento na temperatura terrestre já foi observado:

Até finais do século XX, o ano de 1998 foi o mais quente desde o início das observações meteorológicas em 1861, com +0.54°C acima da média histórica de 1961-90. Já no século XXI, a temperatura do ar a nível global em 2005 foi de +0,48°C acima da média, sendo este o segundo ano mais quente do período observacional (...). Os últimos 11 anos, 1995-2006 (com exceção de 1996) estão entre os mais quentes no período instrumental. Segundo os dados, a terra está se aquecendo mais no hemisfério Norte. (MARENGO, 2006 p. 25)

Fez-se necessário então delimitar qual seria um limite aceitável para que não haja significativas alterações para a vida no planeta. Cientistas do IPCC definiram então que para

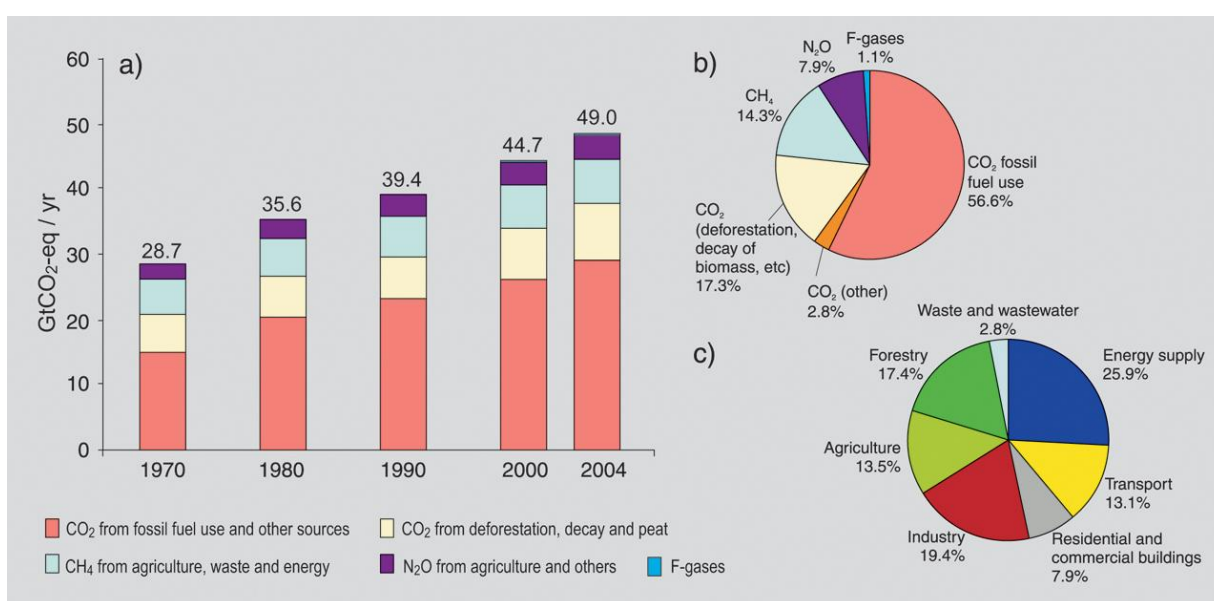
⁵ No âmbito do Protocolo de Quioto, foi definido o “Kyoto Basket” que seria um grupo de seis gases de efeito estufa dos quais as partes teriam que reduzir suas emissões. Este mecanismo dá flexibilidade às partes de forma que cada país pode decidir qual a melhor forma de mitigar suas emissões, balanceando entre os seis GEEs, ainda que isto signifique o aumento em um determinado gás. Este grupo é composto por: Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (NO_x), Hidrofluorcarbonetos (HFCs), Perfluorcarbonetos (PFCs) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆).

que não ocorram grandes mudanças em termos de biodiversidade bem como na vida humana é necessário que a Terra permaneça abaixo de 2°C de aumento na temperatura.

No entanto, o que é essencial observar é o fato de que quaisquer alterações na temperatura global, ainda que mínimas, impactam na atual estrutura da humanidade, pois alteram sistemas de produção e comprometem a oferta afetando o consumo.

As emissões são oriundas das mais diversas fontes, sendo as principais aquelas decorrentes de mudanças no uso da terra (que inclui desmatamento, pecuária, agricultura e outras formas de manejo da terra), da atividade industrial e da queima de combustíveis fósseis, conforme gráficos abaixo:

Gráfico 1 – Fontes das Emissões Globais



Fonte: IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report.

Em relação ao desmatamento e mudanças no uso da terra, este provavelmente é o assunto mais complexo nas discussões internacionais simplesmente pelo fato de não há um consenso acerca do que consiste esta definição. Quando atividades de desmatamento ocorrem, estas emitem pelo fato de que liberam carbono estocado na terra ao mesmo tempo em que diminuem a capacidade de absorção do mesmo. Já as mudanças no uso da terra incluem predominantemente agricultura e pecuária, esta ultima ainda possui um agravante, pois a atividade envolve alta emissão de metano (com impacto 21 vezes maior que do CO₂) proveniente do gado. Na agricultura existem exemplos significativos no Brasil envolvendo culturas de cana e soja apresentando maior impacto quando ocorrem em regiões de floresta. Ainda assim, observam-se mais uma congruência com questões econômicas; estudos mostram

que os efeitos das mudanças climáticas (considerando que seja mantido o atual cenário de emissões) terão impacto elevado na produção agrícola. Como exemplo, para a cultura da soja no Brasil, simulações mostram uma queda na produção de 23% em 2020 e até 40% em 2070 considerando o pior cenário. (MARCOVITCH, 2010, p. 66).

A discussão envolvendo o desmatamento é um dos cerne da disputa de poder entre os países no mundo contemporâneo, pois os que emitem por este motivo são aqueles ainda em desenvolvimento. Países desenvolvidos já esgotaram a quase totalidade de suas florestas e suas emissões atualmente tem origem na queima de combustíveis fósseis e na atividade industrial. Sendo assim, ao impor políticas de redução de emissões os países desenvolvidos (e, por consequência maiores emissores) alegariam estar estagnando ou retraindo seu desenvolvimento pelo fato de que teriam que fazer “cortes” em áreas importantes de suas economias o que também vale para os países em desenvolvimento. Já as emissões de países como o Brasil (onde 75% são referentes à mudanças no uso da terra) seriam mais facilmente mitigadas através da redução do desmatamento ou do desmatamento evitado⁶.

Tal conflito entre desenvolvimento e meio ambiente já se encontra nas discussões internacionais há algumas décadas. O argumento mais conhecido consiste na incompatibilidade entre estes dois conceitos. No entanto, em 1987 surge a primeira alternativa a este impasse através do Relatório Brundtland, o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi escrito pela primeira vez no documento supracitado:

The concept of sustainable development provides a framework for the integration of environment policies and development strategies - the term 'development' being used here in its broadest sense. The word is often taken to refer to the processes of economic and social change in the Third World. But the integration of environment and development is required in all countries, rich and poor. The pursuit of sustainable development requires changes in the domestic and international policies of every nation.

Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future. Far from requiring the cessation of economic growth, it recognizes that the problems of poverty and underdevelopment cannot be solved unless we have a new era of growth in which developing countries play a large role and reap large benefits. (WORLD

⁶ Ainda não há um consenso da comunidade internacional acerca da legitimidade do desmatamento, pois há Estados que defendem que não se deve congratular algo que é obrigatório já que maior parte do desmatamento é ilegal. O mesmo ocorre com o “desmatamento evitado”, pois há dificuldades em calcular algo que tecnicamente “não aconteceu”.

Tendo em vista este conceito, vale ressaltar que desde sua primeira definição é destacada a importância de dar continuidade ao crescimento econômico e não a sua estagnação. O argumento exposto no relatório afirma que as políticas de preservação ambiental bem como as ações de desenvolvimento devem existir de forma integrada e não excludente.

É possível tomar como ponto de partida o contexto envolvendo a questão do desmatamento, onde fica evidente a disputa de poder entre os Estados exemplificando a maior problemática da crise climática. O fato de alguns países desenvolvidos exigirem que países em desenvolvimento também se comprometam a reduzir suas emissões de forma obrigatória refletiria, segundo estes, uma coerção econômica. Caso recaíssem sobre os países menos desenvolvidos tais metas, certamente os mesmos teriam que frear seu ritmo de crescimento sofrendo um impacto muito maior. Redução de emissões demanda alocação de recursos financeiros para setores que uma economia em desenvolvimento não investiria em circunstâncias normais.

Em geral, o interesse primordial desses países é se desenvolver e, preferencialmente, a um menor custo. Em muitos casos estas nações não possuem sequer uma estrutura que atenda às necessidades básicas de sua população. Sendo assim, ao reduzir suas emissões estes países teriam que fazer cortes em áreas que já se encontram em situação precária além de ter que investir em novas tecnologias, aquelas consideradas “limpas”. Na atual disposição internacional há países em desenvolvimento que até aceitam uma estabilização de suas emissões, mas em geral não mais que isso.

Ainda no que diz respeito às diferentes metas para cada país, vale chamar atenção para outra questão, os mecanismos financeiros e, mais especificamente, o mercado de carbono. Mecanismos financeiros para redução de emissões estão previstos na Convenção do Clima desde que todas suas regras sejam discutidas e acordadas sem prejudicar nenhuma nação.

No caso dos créditos de carbono, o objetivo é sistematizar as diferentes metas incentivando a mitigação de emissões a um menor custo. Os governos assumem as metas perante a comunidade internacional e assim repassariam uma parcela ao setor privado. Desta forma, cada empresa tem uma meta individual de redução que é obrigatória, mas nem todas as empresas teriam como atingir suas metas sozinhas.

Para algumas o custo de reduzir suas emissões pode ser muito elevado impedindo-as de se adaptarem. Por outro lado há empresas que ao modificar sua estrutura e incorporar novas tecnologias, estas adquirem capacidade para reduzir mais do que o previsto na sua meta. Sendo assim, estas empresas vendem seu excesso em forma de créditos de carbono para outras empresas que não conseguem atingir suas metas. Estes créditos seriam negociados então do mesmo modo que outros ativos do mercado financeiro. Este processo reduz os custos para as duas partes e o mesmo se aplicaria para as metas entre países, pois após a definição das metas fica a critério de cada Estado como este irá reduzir suas emissões, seja internamente ou através de mecanismos financeiros.

Há ainda outro argumento muito mais forte quanto ao mercado de carbono envolvendo a questão do desmatamento. Vários países, principalmente da União Européia e EUA, sugerem que países como o Brasil deveria converter sua redução em emissões por desmatamento (ou por desmatamento evitado) em créditos de carbono ou outros mecanismos financeiros. Desta forma esses créditos seriam comprados pelos países desenvolvidos e, portanto com elevadas metas de mitigação, e não contariam para aquilo que o próprio Brasil (neste exemplo) teria que atingir.

Sendo assim os países ricos poderiam facilmente atingir suas metas através da compra de crédito sem ter que interferir significativamente em sua própria economia. Ao vender estes créditos, no entanto, o Brasil se encontraria forçado (considerando seu compromisso voluntário) a reduzir suas emissões em outros setores o que acabaria prejudicando seu desenvolvimento dado que 75% de suas emissões vêm do desmatamento. No caso específico do Brasil isso seria muito mais prejudicial considerando sua matriz energética limpa e não seria viável reduzir emissões significativamente (a ponto de atingir uma meta global) em outros setores como na atividade industrial.

Na indústria, as emissões têm suas fontes nos processos industriais que transformam fisicamente ou quimicamente determinado material (o que inclui produção de lixo e resíduos). De acordo com o relatório do IPCC de 2001 acerca de emissões por Processos Industriais (2001) os processos mais emissores envolvem a produção de: cimento, cal, ferro, aço, alumínio, magnésio, ácido adípico e nítrico. Também são contabilizadas aquelas emissões devido ao uso de equipamentos elétricos (que emitem SF₆) bem como de substâncias prejudiciais à camada de ozônio.

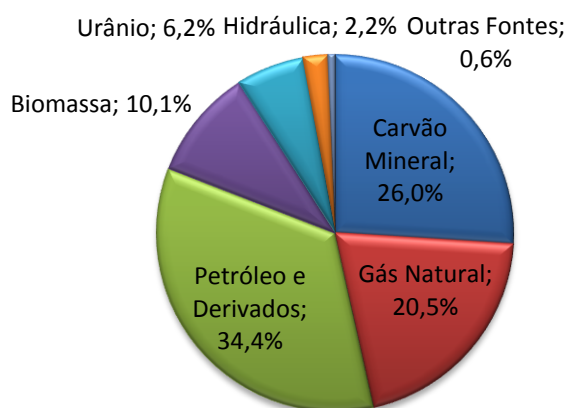
Apesar de, atualmente, os processos industriais não representarem a fonte mais significativa de emissões, pode-se dizer que estes foram responsáveis pelo “primeiro passo” em direção a um estado de emergência para o planeta devido à ação humana. Isto fica claro

nos inventários de emissões dos países, que medem os novos valores de acordo com os níveis de emissões pré-industriais, situando-se entre o fim do séc. XVIII e início do séc. XIX.

No caso dos combustíveis fósseis, principalmente petróleo e seus derivados, carvão mineral e gás natural, a situação apresenta maior complexidade diante da relação que a humanidade desenvolveu com estes recursos desde a segunda metade do século XIX. Esta dependência quase completa de apenas um insumo, em específico no caso do petróleo, leva a duas principais consequências: primeiro, o fato de ser um combustível fóssil e, portanto, muito emissor, o que potencializa o aquecimento global; segundo, por ser um recurso não-renovável.

O petróleo provavelmente é o maior exemplo da sinergia entre a crise climática e uma eminente crise econômica. Apenas o setor de transporte é responsável por 13,1% (conforme descrito no gráfico 1) das emissões globais onde grande parte da frota mundial é totalmente dependente de algum combustível fóssil (gasolina e diesel na maior parte). O gráfico abaixo reflete a matriz energética mundial o que demonstra de forma mais clara o nível de dependência para com estes materiais.

Gráfico 2 – Matriz energética global



Fonte: Ministério de Minas e Energia, Balanço Energético Nacional 2008, 2009

Sendo assim, mais de 80% de toda energia consumida no mundo é dependente de apenas três fontes sendo todas elas não-renováveis e altamente prejudiciais à atmosfera terrestre. Vale destacar também que estes insumos não estão presentes em todo o globo o que sujeita grande parte do mundo às políticas daqueles que detêm este poder energético. As mudanças climáticas são, portanto, uma questão econômica acima de tudo.

Sob esta ótica, ficam evidentes os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade na teoria da interdependência de Keohane e Nye (2001, cap.1). A sensibilidade de determinado Estado pode ser medida de acordo o impacto sofrido diante de mudanças nas políticas de outros Estados em determinado assunto até que seja possível formular novas políticas para se adaptar, o que geralmente consiste em um processo demorado. Já no caso da vulnerabilidade, ainda que determinado Estado adote políticas de adaptação, este continuaria suscetível aos impactos decorridos de mudanças nas políticas de outros países.

No que diz respeito ao suprimento de energia, a maioria dos países são sensíveis em certa medida já que conseguem gerenciar suas economias de forma a manterem sua estrutura interna minimamente alterada caso um determinado Estado suspenda o fornecimento. Episódios nos quais grandes produtores de petróleo provocam significativas mudanças no mercado internacional são constantes no mundo contemporâneo chegando a provocar crises macroeconômicas em certos momentos (por exemplo, os choques em 1973 e 1979). Ao analisar por esta perspectiva diante de uma eminente redução na oferta de petróleo, provavelmente os países se encontrariam somente sensíveis já que possuem economias elásticas e já buscam diversificar sua matriz energética bem como sua pauta de países fornecedores. Lentamente, os países procuram ainda, implementar novas políticas econômicas para lidar com estas questões além de alocarem recursos para o apoio à pesquisas em novas fontes de energia.

No entanto, todos os países são vulneráveis, mas em diferentes graus quando se considera a questão climática como um todo. Ainda que tomem medidas para se proteger, independente das políticas adotadas por outros países todo o globo estará suscetível aos efeitos das mudanças climáticas. É importante ressaltar que tais efeitos denotam impactos não apenas para o meio ambiente como mudanças na vegetação e significativas perdas de biodiversidade, mas em todos os setores da vida humana como saúde, produção de alimentos, migração, abastecimento de água, segurança energética e, o mais representativo deles; o impacto econômico.

Segundo o economista britânico Nicholas Stern (2008), em 2006 1% do PIB mundial seria necessário à estabilização das emissões de GEEs e manter o aquecimento do planeta abaixo de 2°C. Por outro lado, se 30 anos se passarem, os custos de mitigação seriam pelo menos 4% do PIB mundial considerando que os países mantivessem seus padrões de crescimento. Somado a isto ainda há projeções que indicam uma perda entre 10% e 15% do PIB mundial devido aos impactos das mudanças climáticas, sendo os maiores impactos nos países menos desenvolvidos chegando a perder 15% de seu PIB (STERN, 2006, p. 15).

Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade no âmbito da teoria da interdependência complexa ficam evidentes quando em um contexto de política climática. Por consistir em um fator externo, fora do alcance humano e, portanto, incontrollável a vulnerabilidade apresenta-se de forma completa e muito mais significativa já que não há como nenhum país “isentar-se” dos efeitos das alterações permanentes no clima. Na questão da sensibilidade, esta já ocorre e pode ser claramente observada quando da alteração nas políticas de países em posição relevante no mundo contemporâneo. Quando estas alterações ocorrem, alguns países sentem seus efeitos quase imediatamente e têm que arcar com um possível ônus até que consigam desenvolver e implementar políticas de adaptação. Todavia, na crise climática a tendência é aumentar o nível de vulnerabilidade de todos os países já que, no longo prazo, as soluções por adaptação tendem a se esgotar.

Considerando parte destes fatores, países começam a reunir-se para discutir assuntos pertinentes à temática ambiental já na década de 70. A Declaração de Estocolmo, adotada em 1972 pode ser considerada o marco inicial desta agenda no âmbito internacional onde se configurou a primeira discussão ambiental. Meio Ambiente associado ao Desenvolvimento levou 113 países a se reunirem para discutir o futuro da economia global. Já era possível observar, entretanto, a posição de algumas nações que não concordavam com a possibilidade de desenvolvimento nessas “novas” condições sendo o Brasil um dos maiores exemplos ao expressar que a meta era “desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”.⁷

Posteriormente foi seguida de diversas reuniões e fóruns de portes igualmente variados como, por exemplo, o Protocolo de Montreal em 1987 para discutir a proteção à camada de Ozônio e a ECO92 no Rio de Janeiro que focou em alternativas energéticas e outros assuntos. Tendo conhecimento da importância da questão climática especificamente e de sua relação intrínseca à economia mundial, Estados decidem discutir medidas e ações concretas.

Em 21 de março de 1994, entrou em vigor o primeiro fórum destinado especificamente a tratar de questões climáticas: a UNFCCC. Esta teve sua base no lançamento do primeiro relatório do Painel Internacional de Mudanças Climáticas, o IPCC, em 1990. Atualmente ratificada por 192 países, a convenção tem por objetivo promover cooperação, reunir e compartilhar conhecimento, além de auxiliar no estabelecimento de políticas domésticas para combater as mudanças do clima e seus efeitos. Esta deu origem também a muitos dos

⁷Pronunciamento do Ministro Costa Cavalcanti durante a Conferência de Estocolmo em 1972 sobre meio ambiente e desenvolvimento.

principais esforços intergovernamentais direcionados ao combate às mudanças do clima, tais como o Protocolo de Quioto e as Convenções das Partes (COP) que se seguiram.

As negociações do Protocolo de Quioto iniciaram-se em dezembro de 1997, mas entrou em vigor apenas no início de 2005 ainda que sem a ratificação de países-chave como Estados Unidos e China. Ambos situam-se entre os três maiores emissores de Gases de Efeito-Estufa (GEE) do mundo, de acordo com a UNFCCC. No âmbito do Protocolo, 37 países desenvolvidos mais a Comunidade Européia, chamados de países do Anexo-I, se comprometem a reduzir em média 5% de suas emissões em relação aos níveis observados em 1990 no período de cinco anos; de 2008-2012.

Países em desenvolvimento ou pouco desenvolvidos ficaram classificados como países não-anexo-I e desta forma não assumiriam um compromisso internacional de mitigação de suas emissões respeitando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas⁸. No entanto, isto não impediu a adoção de políticas domésticas em alguns desses países, como o Brasil que adotou políticas e metas internas de combate às mudanças climáticas como o PNMC e o Programa Desmatamento-Zero.

Outro ponto de extrema importância previsto na Convenção-Quadro das Nações Unidas é a divisão dos países de acordo com suas responsabilidades. De acordo com o texto ratificado cabe aos países do anexo I, aqueles considerados desenvolvidos e responsáveis por grande parte das emissões globais, darem apoio às nações mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas.

A Convenção categoriza os países mais vulneráveis então seguindo os seguintes critérios: Pequenos Estados insulares; Países com baixas zonas costeiras; Países com regiões áridas e semi-áridas, áreas florestais e áreas sujeitas a degradação; Países com áreas propensas a desastres naturais; Países com áreas sujeitas à seca e desertificação; Países com áreas urbanas de alta poluição atmosférica; Países contendo ecossistemas frágeis, inclusive ecossistemas montanhosos; Países cujas economias são altamente dependentes da renda gerada pela produção, processamento e exportação, e/ou sobre o consumo de combustíveis fósseis e associados a produtos intensos em energia; países litorâneos e de trânsito. Estes grupos envolvem todos os países em desenvolvimento bem como aqueles não desenvolvidos.

Observando estes dois grupos é possível dividi-los como sensíveis e vulneráveis também. Os países em desenvolvimento possuem maior sensibilidade econômica e, no longo prazo, vulnerabilidade. Já os países não desenvolvidos são vulneráveis econômica e

⁸ Princípio norteador da UNFCCC, Art. 3.1

geograficamente na maioria dos casos como, por exemplo, os pequenos países insulares que correm verdadeiro risco de desaparecerem com os efeitos das mudanças climáticas. No caso de países em desenvolvimento o risco eminente é mais econômico do que geográfico.

Ainda que não seja obrigado a se comprometer internacionalmente, o Brasil chama a atenção das grandes potências neste sentido. Estando entre os cinco maiores emissores de GEE de acordo com os níveis de 2007⁹, países como China e Brasil estão cada vez mais pressionados a assumirem metas perante o globo. No entanto, na análise dos governos destes países tal pressão externa implica em sérias questões de soberania nacional e autonomia política para desenvolver seu país na direção que considerar mais adequada.

O re-ordenamento dos atores internacionais no que tange a assuntos de meio ambiente reflete a força crescente que o tema vem adquirindo. Também é possível observar a disputa de poder nas relações internacionais em congruência com a agenda ambiental. Em um contexto de regimes internacionais de meio ambiente, fica claro o surgimento de novos atores bem como novas representações de poder. No campo ambiental, regimes se apresentam ainda de forma peculiar “na medida em que a cooperação pressuposta para a formação de um regime prevê ajustes mútuos (ainda que não se espere a superação total dos conflitos), no sentido de constituírem-se regras comuns” (TOSTES, 2006, p. 72).

Considerando a teoria de regimes de mudança climática, é interessante observar a congruência com outras vertentes (de origem econômica), já consideradas anteriormente e também apontadas por Platiau et al (2004, p. 122-123) para regimes ambientais que diz respeito às dimensões do comércio e segurança associados ao meio ambiente. Segundo os autores, devido ao fato das agendas econômica e ambiental possuírem históricos completamente distintos, atualmente seus regimes são quase totalmente antagônicos. Tal lógica fica clara de forma que na maioria dos casos as políticas ambientais se chocam com diretrizes econômicas e vice versa. Estes conflitos foram exemplificados no texto utilizando como base o direito da OMC através de quatro pontos de maior importância:

1. A extraterritorialidade das medidas ou sua aplicação a Estados não contratantes de acordos ou não-membros da OMC, permitida em certos acordos ambientais, mas proibidos pela OMC.
2. A designação de certos produtos não comerciais ou a proibição de certos bens de produção, permitidos por certos acordos ambientais, mas proibido pela OMC.

⁹ Se considerarmos a União Européia como apenas um emissor.

3. A diferenciação de produtos quimicamente equivalentes, em virtude do princípio da precaução, previsto por certos acordos ambientais, mas debatido no âmbito da OMC.
4. A obrigação de cooperar antes da implementação de qualquer medida de sanção, obrigatória na OMC, mas desnecessária em certos acordos ambientais.
5. A escolha da entidade responsável para a solução de controvérsias.

Tais parâmetros traduzem um dos principais impasses da implementação dos regimes de mudança climática de forma efetiva e global: o caráter isolado com que o tema é tratado. Comércio Internacional e Mudanças Climáticas geralmente não são tratados de modo interligado, mas de forma concorrente.

No que diz respeito à segurança e meio ambiente, de acordo com Platiau et al., a transformação da sociedade para “modernidade tardia” trouxe consigo um novo conceito relacionando estes dois temas. Esta concepção propõe uma relação de interdependência entre segurança e meio ambiente, deixando para trás a idéia de competição que havia em ambos.

Desta forma faz-se necessário um panorama político acerca das negociações internacionais em mudanças climáticas para observar como os comportamentos dos atores internacionais levaram à atual disposição do contexto climático.

CAPÍTULO II

3. HISTÓRICO DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS EM MUDANÇAS CLIMÁTICAS

“I told the world I thought that Kyoto was a lousy deal for America”. (BUSH, 2006 *apud* HENSON, 2006)

Este capítulo irá traçar um histórico de negociações sobre mudanças climáticas, especialmente entre a ECO92 e a Conferência das Partes (COP-15) em 2009 com o objetivo de analisar o comportamento dos diferentes grupos de países ao longo desse período bem como os “avanços” e “recuos” das negociações. Vale ressaltar que será adotada uma abordagem estatocêntrica durante este panorama fazendo uso dos dados oficiais divulgados pelos países e de organizações supranacionais quando oportuno.

No que diz respeito ao ordenamento global, sob a perspectiva de regimes ambientais, mais especificamente de mudanças climáticas, a estrutura internacional não é apenas definida por grandes potências ou detentores de poder como os conhecemos, de forma que todos os países têm alguma responsabilidade e devem cooperar para assegurar sua sobrevivência. Esta responsabilidade deve ser considerada em todos os níveis desde as relações primárias de consumo e produção chegando a discussões mais profundas acerca do atual distribuição política nesta temática.

Anthony Giddens (2009) propõe, entretanto, outro argumento teórico para formulação de política em mudanças climáticas. O autor admite inicialmente estar preso ao realismo e, enquanto faz esta análise chega a afirmar que “não existem políticas de mudanças climáticas” (GIDDENS, 2009, p. 4, tradução nossa). A situação das mudanças climáticas dependeria então de ação por parte das grandes potências, aquelas responsáveis pela formulação da política internacional. Para ele atores como Estados Unidos e União Européia precisam incorporar o tema em suas prioridades de forma a obtermos algum resultado expressivo apesar de elogiar constantemente políticas domésticas de países menores tais como o Brasil.

Nas negociações, o autor ressalta também que, mesmo para aqueles países tomadores de decisão que têm iniciativas para combater o problema ambiental estes estão, na realidade, sendo motivados por questões de sobrevivência e segurança¹⁰ (o que se relaciona com os conceitos de Platiau et al. apresentados no capítulo anterior). O autor ainda afirma a total ineficiência de qualquer sistema de manejo da crise climática na ausência de aderência por

¹⁰ Como no caso do Reino Unido na conversão de sua matriz energética para gás natural no lugar de carvão.

parte das grandes potências. Ainda assim devem ser levadas em conta as reações decorrentes da disputa de poder nesta circunstância e admitir que a atual disposição da crise climática não esta de todo livre das premissas realistas.

No contexto histórico, o início da década de 70 marcou o princípio das discussões internacionais sobre o meio ambiente. Em 1972, representantes de 113 países, organizações internacionais e outros importantes atores se reuniram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (UNCHE em inglês) em Estocolmo na Suécia. (UNHCE, 1972) A Conferência tinha por objetivo inserir o tema na agenda dos países e chamar a atenção para sua importância. Desde então foi estabelecida a diferença de responsabilidades entre países industrializados e os demais; ficou claro que nem todos poderiam adotar a mesma estratégia e arcar com os mesmos custos tampouco.

No entanto, a Declaração de Estocolmo e o plano de ação foram elaborados de forma geral e menos específica sobre o que de fato deveria ser feito até mesmo pela falta de informações (na época) acerca dos efeitos da degradação ambiental. De acordo com os documentos os governos deveriam incluir em suas políticas medidas de preservação ambiental; comunicar internacionalmente sobre ações muito poluentes, com impacto nos recursos hídricos etc.

O clima político da conferência por parte dos países não industrializados (principalmente) era de descrença. Já em Estocolmo havia o receio de uma potencial coerção por parte dos países industrializados, no sentido de que estes visariam inibir o desenvolvimento das outras nações. Os países industrializados assumiram uma posição pouco proativa, mas se comprometendo a seguirem os princípios adotados e reconhecendo sua necessidade. De qualquer modo foi de extrema relevância para as negociações de mudanças climáticas tendo em vista que foi o primeiro passo dado pelas nações em conjunto e que definiu os princípios básicos a serem seguidos pela humanidade para preservação ambiental.

Já em 1987, o estabelecimento do Protocolo de Montreal teve um objetivo bem mais específico; buscou chegar a um acordo para proteção da Camada de Ozônio. Foi ratificado por 180 países que se comprometeram a cortar sua produção de Clorofluorcarbonos, ou gases CFC. O Protocolo também criou um Fundo Multilateral para auxiliar na aquisição de novas tecnologias para tal além de estabelecer uma estrutura própria; a Secretaria do Ozônio, ligada ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)¹¹.

¹¹ O PNUMA foi criado no escopo da UNCHE em 1972.

No mesmo ano, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” ou mais conhecido como relatório Brundtland que viria consolidar no âmbito internacional o conceito de desenvolvimento sustentável. (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987)

Estas reuniões, aliadas à expansão do “ambientalismo” na sociedade durante as décadas de 80 e início de 90, e particularmente o fim da Guerra Fria culminaram em uma atmosfera muito favorável a formulação de políticas neste sentido à época da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992. Também conhecida como Rio 92, esta reunião reuniu representações de 172 países e mais de 20.000 pessoas considerando o fórum paralelo promovido por ONGs do mundo todo, o que a caracterizou como a primeira reunião deste porte após a queda do muro de Berlim. (TOSTES, 2006, p. 65)

Andrew Hurrell caracteriza bem estas circunstâncias (com foco nos países do BRIC):

Since the Cold War all four of these countries have been faced not simply by the extent of US power but also by dramatic changes in the character of international society—the exponential increase in the number of international institutions and in the scope, range and intrusiveness of international rules and norms; the increased pluralism of global governance, with the growing role of NGOs, networks of technical specialists, and private and hybrid public–private forms of regulation and ordering; the consolidation of the idea that international society should go beyond simple coexistence and should instead embody and reflect a range of internationally agreed core principles such as those relating to human rights and democracy, self-determination, constraints on the use of force, and environmental sustainability; and, finally, increased demands that more effective ‘teeth’ be given to the norms of international society (...) (2006, p. 4)

O objetivo da reunião em 1992 era discutir e buscar soluções para vários assuntos ambientais, sendo alguns deles, a preservação da biodiversidade, florestas e demais recursos naturais, proteção à camada de ozônio, o combate à poluição em suas diversas formas além de promover o debate e, se possível, a cooperação em novas tecnologias mais sustentáveis. Além disso, esperava-se discutir também aspectos da divergência entre hemisférios à época culminada pelo contraste econômico e social. Diferentes padrões de consumo, crescimento populacional e aumento da pobreza eram alguns dos fatores que foram levados à conferência não apenas devido ao seu impacto ambiental, mas principalmente dada sua importância econômica.

Ao final da CNUMAD foram elaborados e assinados dois documentos essenciais ao regime de mudanças climáticas; a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (que só entrou em vigor dois anos depois)¹² e a Agenda 21 que consistia em um plano de ação para o século XXI¹³. A Convenção estabeleceu princípios a serem seguidos pelos países ao combater as mudanças globais do clima e atribuiu responsabilidades nesse sentido.

Estes princípios, devido a sua aceitação na comunidade internacional, norteiam até hoje grande parte da formulação de políticas internacionais. Alguns exemplos são “políticas e medidas para lidar com as mudanças climáticas devem ser custo-efetivas a fim de garantir benefícios globais com o menor custo possível” e “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”¹⁴ como mencionado anteriormente. No entanto, as diferentes interpretações destes princípios muitas vezes é o que levará a impasses nas negociações que se seguem.

No primeiro exemplo, países desenvolvidos podem utilizar este princípio para justificar sua inação ao argumentarem que, no caso de suas economias, haveria pouco espaço para tais ações de forma a serem custo-efetivas, caso contrário teriam um custo muito alto e “inviável”. E como apresentado já no capítulo I, o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” é utilizado constantemente por todos os países; de um lado os desenvolvidos argumentam que este significa que aqueles em desenvolvimento também devem se comprometer a ações de mitigação das mudanças climáticas enquanto estes o interpretam de forma a isentar-se de tais compromissos ou ao menos minimizá-los.

Entretanto, ainda que a Rio 92 tenha sido um grande passo em direção ao regime de mudança climática, pode-se afirmar que seus resultados foram um tanto limitados já que não foi possível estabelecer uma estrutura clara e viável para o combate das mudanças climáticas. Quem assumiria tal papel, incluindo a proposição de regras, seria a UNFCCC que ainda não estava em vigor. Outro grande impasse foi o financiamento para este combate às mudanças no clima e os outros problemas ambientais. Todos estavam cientes de que tal mitigação representava um custo que, para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos não era justo arcar e, os desenvolvidos não estavam dispostos a pagar o suficiente para si e para os demais. Este argumento unido à falta de regras e mecanismos claros culminou em certa

¹² Neste momento tem início especificamente dos regimes de mudanças climáticas, diferenciando-se das negociações de meio ambiente.

¹³ Além destes, foram assinados outras duas Convenções (uma para biodiversidade e outra para desertificação), A Carta da Terra, A Declaração de Princípios das Florestas e a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

¹⁴ Princípio norteador da UNFCCC, Art. 3.1

estagnação das negociações no sentido de estabelecer um sistema com mais comprometimento e maior adesão.

Entretanto, dois anos após a CNUMAD, entra em vigor a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas e, conseqüentemente, seu texto final que continha as principais diretrizes para formulação das políticas internacionais. O mundo foi dividido em países do Anexo-I, Anexo-II e países em desenvolvimento ou “não-Anexo-I”, para que desta forma pudessem ser atribuídas respectivas responsabilidades.

Foram considerados países do Anexo-I todos os membros da OCDE (*Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*), países do leste europeu e seis países derivados da dissolução da União Soviética (Rússia, Belarus, Ucrânia, Estônia, Letônia e Lituânia). A Convenção estabeleceu um compromisso genérico para os países do Anexo-I: o ano base das emissões seria 1990 e, no ano 2000, as emissões daqueles países não deveriam ser superiores às de 1990. Para os países não pertencentes ao Anexo-I, a Convenção estabeleceu o compromisso de elaboração dos inventários nacionais de emissões de carbono. (VIOLA, 2009, p. 5)

Já os países do Anexo-II, apesar de serem pouco mencionados, caracterizam-se pela obrigação financeira para com os menos desenvolvidos e mais vulneráveis (conforme citado no capítulo anterior) de acordo com o texto da Convenção:

The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall provide new and additional financial resources to meet the agreed full costs incurred by developing country Parties in complying with their obligations (...) They shall also provide such financial resources, including for the transfer of technology, needed by the developing country Parties to meet the agreed full incremental costs of implementing measures (...). (UNFCCC, Art. 4)

No entanto, como exemplificado em diversos momentos durante o primeiro capítulo, a não-obrigatoriedade não impediu que países como o Brasil adotassem compromissos e políticas voluntárias. Este fenômeno pôde ser observado principalmente durante a COP-15, realizada em 2009, como será apresentado ao final deste capítulo.

Com a implementação da UNFCCC, ficou estabelecido que todas as partes se encontrariam anualmente (nas COPs) para apresentar seus inventários e resultados de implementação de políticas além de discutir formas de “aprimorar” o acordo. A primeira reunião foi realizada em Berlim em 1995 onde foi produzido um acordo, conhecido como

“Mandato de Berlim” que propunha uma lista de ações de combate às mudanças climáticas para escolha das partes e um prazo de dois anos para que os países pudessem se adequar. Pode-se dizer que parte do clima político da COP-1 ainda era mais de ajustes ao texto de 1994. No entanto, foi neste momento que a posição norte-americana começa a destoar das demais já que esta propôs que fossem estabelecidas metas futuras para os países não Anexo-I.

Diante desta proposta, os países em desenvolvimento romperam o silêncio nas negociações e, segundo Viola “o Brasil teve uma posição de liderança nesta argumentação, de que numa primeira fase não deveria haver nenhum tipo de compromisso por parte dos países emergentes”. (VIOLA, 2009, p. 5) Tendo isso em vista, após a COP-2 em Genebra as negociações se intensificaram a caminho da terceira reunião das partes em Quioto (Japão) no final de 1997.

A COP-3 foi uma das reuniões mais importantes quanto à formulação de política em mudanças climáticas já que estabelecia metas claras para todos os países do Anexo-I. Tais metas foram incorporadas a um novo documento, o Protocolo de Quioto. O Protocolo estabelecia que os países devessem apresentar metas de redução de emissões de gases de efeito estufa considerando os níveis do ano-base; 1990. Inicialmente os países europeus demandavam metas ambiciosas, principalmente dos Estados Unidos já que este era o maior emissor à época. Entretanto, chegou-se a um valor intermediário que fosse suficiente para manter a temperatura global com um aumento abaixo de 2°C¹⁵ e foi acordado que todos os países do anexo-I ficariam comprometidos a reduzir, no mínimo, 5% de suas emissões em relação aos níveis de 1990 durante o período do compromisso entre 2008 e 2012.

Agindo novamente de forma isolada, os Estados Unidos rejeitaram a meta dos 5% se não houvesse compromissos também para os países em desenvolvimento. A ação norte-americana levou ao maior impasse das negociações já que, sem seu compromisso de reduções não seria possível manter o aquecimento da Terra abaixo de 2°C. As negociações do Protocolo se estenderam até novembro de 2001, quando ocorreu sua aprovação final, mas sem a ratificação dos Estados Unidos¹⁶. Durante os quatro anos seguintes os países assumiram posições conjuntas, divididos em União Européia, grupo guarda-chuva (EUA, Japão e Rússia), G77/China e a Aliança das Pequenas Ilhas. É importante observar a participação do

¹⁵ Limite estabelecido pelo IPCC.

¹⁶ Os governos norte-americanos sempre tiveram uma postura mais moderada nos regimes de mudança climática, geralmente abstando-se de grandes compromissos. Entretanto esta postura se fortaleceu coma entrada do Presidente George W. Bush no início de 2001, o que foi decisivo para a saída oficial dos EUA das negociações.

Brasil nesse processo ainda que no âmbito no G77, o governo brasileiro conseguiu se destacar e teve suas propostas muito bem aceitas na comunidade internacional. O Brasil propôs o estabelecimento de critérios para atribuição das responsabilidades no combate às mudanças climáticas levando em consideração as emissões históricas e também criação de fundos internacionais para auxiliar países em desenvolvimento na diminuição de suas emissões.

Apesar do impasse norte-americano, as negociações foram essenciais para a caracterização formal dos três mecanismos regidos pelo Protocolo para mitigação de emissões. (UNFCCC, 1997) São eles: Mercado de Carbono, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)¹⁷ e Implementação Conjunta (IC)¹⁸. O MDL consiste na implementação de projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento. Esta redução poderá então adquirir uma certificação que permitirá sua conversão em créditos de carbono. Já a Implementação Conjunta permite que um país com limitações para atingir suas metas definidas no âmbito do Protocolo adquira Unidades de Redução de Emissões de outras partes do Anexo-B para complementar o compromisso assumido.

O ano de 2001 foi um ano atípico. Foram realizadas duas COPs, a primeira em Bonn na Alemanha em julho e a segunda em Marrakech no Marrocos em novembro. No início do ano o então presidente dos Estados Unidos George W. Bush anuncia oficialmente a saída das negociações do Protocolo de Quioto pelos mesmos motivos que estenderam as negociações durante os anos anteriores. Apesar da falta de aderência por parte dos Estados Unidos fazer com que o Protocolo perdesse credibilidade no cenário internacional, os demais países decidiram ratificar o Protocolo ainda assim. O Protocolo de Quioto foi aprovado durante a Conferência das Partes em Marrakesh no final de 2001 e, a partir daquele momento, aberto a

¹⁷ “Under the clean development mechanism: (a) Parties not included in Annex I will benefit from project activities resulting in certified emission reductions; and (b) Parties included in Annex I may use the certified emission reductions accruing from such project activities to contribute to compliance with part of their quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, as determined by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol.” (Texto final do Protocolo de Quioto).

¹⁸ “For the purpose of meeting its commitments under Article 3, any Party included in Annex I may transfer to, or acquire from, any other such Party emission reduction units resulting from projects aimed at reducing anthropogenic emissions by sources or enhancing anthropogenic removals by sinks of greenhouse gases in any sector of the economy, provided that: (a) Any such project has the approval of the Parties involved; (b) Any such project provides a reduction in emissions by sources, or an enhancement of removals by sinks, that is additional to any that would otherwise occur; (c) It does not acquire any emission reduction units if it is not in compliance with its obligations under Articles 5 and 7; and (d) The acquisition of emission reduction units shall be supplemental to domestic actions for the purposes of meeting commitments under Article 3.” (Texto final do Protocolo de Quioto).

ratificação. Após alguns anos com impasses causados principalmente por indecisão da Rússia, o Protocolo finalmente entra em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005.

A partir de 2005 pode-se observar o início de um período onde a temática de mudanças climáticas é lentamente retomada no cenário internacional. Eventos climáticos extremos bem como a divulgação de diversos documentários e relatórios sobre o tema levaram não apenas a sociedade civil, mas principalmente a comunidade política a incorporar a crise climática novamente nos processos de tomada de decisão. O Professor Eduardo Viola faz uma interessante seleção destes eventos:

- 1- O lançamento, em setembro de 2006, do filme de Al Gore – “Uma verdade inconveniente” (...)
- 2- A publicação do relatório Stern sobre o custo econômico da mudança climática, assumido oficialmente pelo governo britânico em 2006 (Stern 2006).
- 3- A publicação, em fevereiro de 2007, do Quarto Relatório do Painel Internacional sobre Mudança Climática, que afirma não existir praticamente mais incerteza sobre a origem antropogênica fundamental do aquecimento global (...)
- 4- A reunião do Conselho de Segurança da ONU em abril de 2007 para debater, pela primeira vez em sua história, o problema da mudança climática.
- 5- A reunião de junho de 2007 do G8 na Alemanha, tendo como tema central a primeira proposta incisiva para mitigar o aquecimento global (...).
- 6- A reunião de chefes de Estado no início da Assembleia Geral da ONU de setembro de 2007, tendo como agenda central a mudança climática.
- 7- As reuniões das 16 maiores economias do mundo convocadas pelo governo Bush (...) para tentar facilitar um acordo prévio às negociações multilaterais entre os grandes emissores de carbono.
- 8- A concessão do Prêmio Nobel da Paz ao ex-vicepresidente dos EUA Al Gore e ao Painel Intergovernamental de Mudança Climática (...).
- 9- O difícil acordo atingido na 13ª Conferência das Partes da Convenção de Mudança Climática em dezembro de 2007 (em Bali, Indonésia) (...).
- 10- A reunião do G8 em Hokaido (Japão), em julho de 2008, em que se chegou a um acordo para reduzir as emissões de carbono em 50% até o ano 2050 (...). (VIOLA, 2009, p. 8)

No campo acadêmico-científico, o lançamento do Relatório Stern e do Quarto Relatório do IPCC foram grandes responsáveis por nortear as futuras negociações. O relatório Stern, como já citado no capítulo I, foi o primeiro estudo a determinar o “preço” das mudanças climáticas o que provocou mudanças no pensamento político daqueles países que ainda apresentavam resistência nas negociações climáticas e mostrar o preço maior que

acabará recaindo sobre os PEDs. Do mesmo modo, fez com que países em desenvolvimento pressionassem mais os países do anexo-I por um acordo mais ambicioso argumentando que suas economias eram mais vulneráveis a um impacto econômico deste porte.

Já no caminho das negociações, a COP que merece mais atenção neste período foi reunião de Bali na Indonésia ao final de 2007. Foi uma das negociações melhor estruturada até o momento, produzindo um plano de ação a ser concluído até 2009, conhecido como “Bali Roadmap”. Outro resultado relevante e muito aplaudido principalmente pelas nações menos desenvolvidas foi o lançamento do Fundo Global de Adaptação destinado principalmente a estes países onde as contribuições são feitas por países do Anexo-I. Para o Brasil foi particularmente vantajosa a definição de redução de emissões através do desmatamento já que, como explicitado no início deste trabalho, a maior parte de suas emissões tem esta origem. Políticas como NAMAS¹⁹ também tiveram suas diretrizes definidas durante a Conferência de Bali. De forma geral, a COP-13 foi vista como um avanço das negociações depois de algum tempo de estagnação ou de pouco desenvolvimento.

Entretanto, estes esperados sinais de avanço das negociações climáticas bem como a elevação de seu status para prioridade na agenda internacional foi interrompido menos de um ano depois da reunião em Bali. Em setembro de 2008 a economia norte-americana começa a dar sinais claros de colapso e para si atrai todas as atenções do globo. A crise econômica se instalou nos Estados Unidos e em pouco tempo comprometia diversas economias Europeias e Asiáticas. Em 2009, o efeito dominó da crise americana já havia atingido quase todo o globo, incluindo o Brasil, ainda que com impacto mais ameno, teve várias empresas anunciando perdas significativas como a Sadia em 760 milhões de reais. (VALOR ECONÔMICO, 2008).

Diante deste cenário, as negociações climáticas perderam espaço consideravelmente passando este a ser preenchido por pedidos de ajuda financeira originados de todas as partes do mundo. Os países estavam preocupados em resgatar suas economias, sobretudo os Estados Unidos. Sendo assim, não foi possível avançar muito as negociações durante a COP-14 que ocorreu em Poznan na Polônia no final de 2008, auge da crise.

Ao longo de 2009, todavia, boa parte das economias se recuperou e as expectativas em direção a Copenhague (COP-15) foram pouco a pouco retomadas. De acordo com a Convenção, durante a COP-15 deveria ser decidido que instrumento daria seguimento ao Protocolo de Quioto após 2012, ou seja, após o fim do período de compromisso. Pouco antes

¹⁹ NAMAs caracterizam a adoção de políticas domésticas de combate às mudanças climáticas por parte dos países que não tem esta obrigação.

da conferência, o economista Britânico Lord Stern lança uma revisão de seu relatório de 2006 e um artigo revelando que, na realidade havia subestimado os riscos das mudanças climáticas e que a Conferência a ser realizada em dezembro seria a ultima chance para ficar abaixo dos 2°C. Seria necessário que os Estados cumprissem totalmente suas metas dentro dos prazos estabelecidos além de alocar mais recursos financeiros, não apenas para sua mitigação para um fundo global de auxílio às outras nações. Segundo o relatório, os países desenvolvidos teriam que contribuir com, no mínimo, 30 bilhões de libras esterlinas por ano até 2015 e 120 bilhões durante a década de 2020. (STERN, 2009 pp. 138-140).

Durante todo o ano foram realizadas diversas reuniões prévias à COP com tentativas de nortear as negociações e elaborar um rascunho ou uma proposta estruturada que tivesse o aval da maioria das partes para ser apresentado em Copenhague. Ao longo desses preparativos diversos países anunciaram suas metas e/ou compromissos voluntários para facilitar o andamento destas negociações em paralelo. Os principais anúncios feitos foram compilados na tabela abaixo:

TABELA 1

<u>País</u>	<u>Meta ou Compromisso</u>
Austrália	Reduzir suas emissões em até 25% abaixo dos níveis de 2000 até 2020.
Brasil	Compromisso nacional de reduzir suas emissões entre 36,1% e 38,9% em relação ao nível esperado com o crescimento em “Business as Usual” até 2020. O Plano Nacional de Mudanças Climáticas inclui metas ambiciosas de combate ao desmatamento ilegal como a redução de 80% até 2020.
China	Ação voluntária de redução da intensidade carbônica entre 40 e 45% até 2020 em relação aos níveis de 2005. ²⁰
Coréia do Sul	Reduzirá incondicionalmente suas emissões em 4% em relação aos níveis de 2005 até 2020.
Estados Unidos	Corte em suas emissões em até 17% em relação aos níveis de 2005 até 2020, dependendo de aprovação interna.
Índia	Ação voluntária de redução da intensidade carbônica entre 20 e 25% até 2020 em relação aos níveis de 2005.
Indonésia	Corte voluntário de suas emissões em até 26% considerando “Business as Usual” até 2020 com financiamento doméstico. Caso haja financiamento internacional, poderá reduzir até 41% das emissões oriundas dos setores de energia e desmatamento.

²⁰ Intensidade Carbônica é a quantidade de carbono por peso emitido por unidade do PIB. Neste caso específico, esta meta não significa necessariamente redução das emissões, já que a intensidade carbônica da China foi naturalmente reduzida entre 45 e 50% durante o período de 1990 e 2005.

Japão	Redução de 25% abaixo dos níveis de 1990.
México	Desaceleração do crescimento de suas emissões; de 700 mega toneladas por ano para aproximadamente 50 mega toneladas de CO ₂ eq até 2012.
Noruega	Corte nas emissões em 40% em relação aos níveis de 1990 até 2020 e se tornar carbono-neutra até 2030.
Reino Unido	Meta de reduzir suas emissões em 34% até 2020 e em pelo menos 80% até 2050.
Rússia	Metas de redução entre 20 e 25% abaixo dos níveis de 1990 até 2020 se considerada a mitigação em florestas.
União Européia	Meta incondicional de reduzir suas emissões em pelo menos 20% abaixo dos níveis de 1990 até 2020. Comprometeu-se a aumentar para 30% sob a condição que outros países desenvolvidos apresentem expressivas metas de mitigação e desde que haja contribuições também das nações em desenvolvimento.

Fonte: UNFCCC: 15ª Convenção das Partes, dezembro 2009

Um compromisso que merece atenção particular é o anunciado pelo Brasil, pois além de ser mais ambicioso que de todos os países não Anexo-I, também se destaca entre os desenvolvidos ficando atrás apenas do Japão. Entretanto tal iniciativa não foi por todos bem vista. Ao longo das negociações preliminares o Brasil assumiu um papel de liderança no âmbito do G77, particularmente durante o período em que o negociador brasileiro Embaixador Luiz Alberto Figueiredo passou a conduzir as negociações em nome do grupo. Durante estas reuniões, os demais países do G77 enfatizavam a manutenção do poder de barganha sugerindo que estes não se comprometessem a nenhuma meta ou ação voluntária sem que os países do anexo-I reiterassem e aumentassem a ambição de seus compromissos além de disponibilizarem um fundo global para adaptação e mitigação.

No entanto, como foi observado o Brasil não se ateve a estas “condições” e optou por uma estratégia diferente pouco antes da conferência. O governo brasileiro decidiu anunciar suas medidas voluntárias de forma a “constranger” aqueles países do anexo-I que não tivessem suficientemente comprometidos ou mesmo aqueles países em desenvolvimento que tivessem grande representatividade no cenário global de emissões como a China.

Durante a conferência então, as negociações seguiram evoluindo menos do que o esperado para muitos. Os Estados Unidos não cederam em direção a uma meta mais ambiciosa, ficando mesmo abaixo do que estabelecido em Quioto. A China expôs suas políticas implementadas até o momento tais como o Programa Nacional de Mudanças Climáticas, Lei de Energia Renovável, Lei de Promoção da Produção Limpa e Lei das Florestas. Todavia o argumento que prevaleceu sustenta que as emissões per capita da China não estão entre as maiores e, entre 1990 e 2005 estas já foram reduzidas em 46%.

O Premiê Chinês Wen Jiabao também reiterou o compromisso citado na tabela acima enfatizando o quanto isso demandaria do desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto ao concluir, o representante lembrou o “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e defendeu que a maior parcela de responsabilidade deve recair sobre os mais desenvolvidos, *“Developed countries must take the lead in making deep quantified emission cuts and provide financial and technological support to developing countries. This is an unshrinkable moral responsibility as well as a legal obligation they must fulfill.”*²¹

Ainda durante a conferência, a posição brasileira, anunciada através do discurso do Presidente Lula reuniu diversos interesses foi aplaudida por todos os grupos de países. Esta mudança na posição brasileira pode ser mais bem exemplificada através dos seguintes pontos selecionados a partir do discurso presidencial:

- Anúncio de uma meta de redução de 80% do desmatamento até 2020;
- O Brasil irá gastar US\$166 bilhões até 2020 (US\$16 bilhões por ano) para atingir seu compromisso voluntário;
- Para a América Latina e África, isto vai além de uma discussão climática, é um assunto de desenvolvimento;
- Países que contribuem com financiamento têm direito à transparência e até mesmo de exigir o cumprimento da política financiada, mas é necessário tomar cuidado com esta intervenção em países em desenvolvimento e países pobres levando em consideração experiências anteriores com o FMI e o Banco Mundial; isto não deve mais acontecer;
- O Brasil está disposto a aumentar os esforços e disponibilizar fundos para outros países caso um acordo seja atingido;
- Três elementos precisam ser incluídos para um documento guarda-chuva: Quioto, Convenção-Quadro e MRV (monitoramento, relatórios e verificação) onde não se deve interferir na soberania dos países e assegurar que os recursos serão alocados para os países efetivamente pobres. Os países têm que poder se auto-monitorar;
- O Brasil não foi à COP-15 para barganhar, suas metas não precisam de capital externo;
- Ainda assim, os países ricos não podem salvar os demais, o que se deseja é um acordo comum. (BRASIL. Palácio do Planalto, 2009)

²¹ Discurso do Premiê do Conselho de Estado da República Popular da China Sr. Wen Jiabao durante a COP-15 em Copenhague, Dinamarca, 18 de dezembro de 2009.

Tendo em vista esta atuação, é possível afirmar a liderança (inesperada por muitos) do Brasil nas negociações de Copenhague. Nenhum outro país apresentou metas e exigências que, de certa forma, compreendessem tantos interesses.

Apesar dos esforços e expectativas no cenário global, a 15ª Conferência das Partes não resultou em um acordo claro para o período pós-2012; quando está previsto o término do Protocolo de Quioto. Alguns, como o governo brasileiro (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2009), consideram o documento final apenas como uma espécie de minuta da reunião ou “tomada de nota”. O documento, intitulado “Acordo de Copenhague” afirma a necessidade de mantermos o aumento da temperatura global abaixo dos dois graus, mas sem especificar qual o corte necessário nas emissões para este objetivo o que dificulta a compreensão e o cumprimento do compromisso.

O acordo também estabelece, de forma pouco específica, que os países desenvolvidos deverão auxiliar financeiramente os países em desenvolvimento através de transferência de tecnologias e capacitação. Poucos números são estabelecidos no acordo, serão destinados para os países mais vulneráveis US\$10 bilhões até 2012 e US\$100 bilhões após 2020 para assistir em custos de adaptação e mitigação. Por fim, o texto prevê também a entrega oficial das metas de todos os países do anexo-I até 31 de janeiro de 2010. No mesmo prazo deverão ser entregues os NAMAs de todos os países não anexo-I. O Brasil ratificou o acordo em 29 de janeiro, cumprindo o prazo estabelecido. Entretanto ainda existem ratificações pendentes após o prazo.

Apesar da pouca atuação durante a COP-15, no dia 03 de março de 2010 os Estados Unidos assinou um Memorando de Entendimento em Mudanças Climáticas com o Brasil. O memorando prevê cooperação na implementação dos termos previstos na UNFCCC, troca de experiências em políticas e medidas adotadas nacionalmente nos dois países bem como nas áreas de pesquisa de tecnologias limpas. O acordo foi assinado em Brasília e é válido por 10 anos.

Sendo assim, no âmbito das negociações da UNFCCC, os países agora se preparam para a COP-16 a ser realizada em Cancun, no México.

CAPÍTULO III

4. COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS FHC E LULA.

Este capítulo visa responder às questões que coincidem com o objetivo deste trabalho consolidando os argumentos apresentados nos dois capítulos anteriores. Será traçado um panorama dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) analisando as forças externas e internas que influenciaram a política externa em mudanças climáticas nestes períodos além das principais características de cada líder. Ao final do capítulo será feito um comparativo entre governos a fim de caracterizar continuidade ou ruptura de políticas com base no “Modelo de Hermann para o Entendimento das Mudanças de Política Externa (1990)” através da análise da atuação do Itamaraty e da Diplomacia Presidencial. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 276).

4.1 Modelo Hermann para o Entendimento das Mudanças de Política Externa²²

De acordo com o Modelo de Hermann para o Entendimento das Mudanças da Política Externa, existem três níveis para estas mudanças que denotam intensidades diferentes dentro de um continuum. No modelo, são quatro os fatores utilizados para definir tais mudanças; líderes, burocratas, reestruturação doméstica e choques externos. Neste trabalho será avaliado o papel dos líderes, forças domésticas e constrangimentos externos. Na análise comparativa, serão consideradas como principais instâncias para formulação da política externa no Brasil a atuação do Ministério das Relações Exteriores e a Diplomacia Presidencial, ambas direcionadas às negociações climáticas.

No primeiro nível, ou nível de ajustes, o cerne (processo de tomada de decisão) da formulação de política externa permanece inalterado. Apenas pequenos arranjos são feitos entre um período e outro quanto à intensidade e aplicação de cada um. No próximo nível, os objetivos finais são mantidos, mas modifica-se o modo de implementação desta política. As estratégias e/ou os instrumentos de política são diferentes para se atingir as mesmas metas. Já quando ocorrem alterações fundamentais no comportamento internacional dos países, há uma mudança mais profunda, não apenas das estratégias, mas também dos objetivos finais. Todas as medidas de política externa são reformuladas e tem-se então a forma mais extrema de mudança da ação externa.

²² O Modelo Hermann para o Entendimento das Mudanças na Política Externa foi utilizado de acordo com as características explicitadas no texto de Vigevani e Cepaluni (2007) já que não foi possível ter acesso à obra original.

4.2 O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da república em 1º de janeiro de 1995. Um ano que coincidia com um cenário internacional bastante movimentado e relevante em meio ao estabelecimento da OMC (também em 1º de janeiro) e da OTCA, a extensão incondicional do tratado de não-proliferação nuclear, o registro de índices recordes na bolsa de valores de Nova Iorque - Dow Jones, a crise no México e o primeiro anúncio do Iraque confirmando a existência de um programa de armas biológicas ofensivas no país durante a crise do desarmamento. Tem-se então um cenário que retratava um crescente unilateralismo norte-americano e que delineava as forças externas atuantes à época.

No campo doméstico, FHC trabalhava para consolidar o Plano Real, iniciado sob seu comando no Ministério da Fazenda durante o governo anterior (Itamar Franco). FHC também trazia como prioridade para o Brasil uma reforma no Estado principalmente nas empresas públicas que, ao longo de seu governo, foram pouco a pouco privatizadas. A economia também se tornou mais aberta ao capital estrangeiro durante seu governo.

Ao longo de seus mandatos (1995-2002) as diversas mudanças que caracterizavam o período pós Guerra Fria desenhavam uma nova agenda de prioridades no cenário internacional que (consequentemente) foi adotada na agenda brasileira de política externa. Estas mudanças e prioridades eram em sua maior parte de cunho econômico. O Brasil acabava de estabelecer uma nova moeda, após um longo período de instabilidade e crises inflacionárias consecutivas e ainda se encontrava distante de atrair a confiança de outros países. Fez-se necessário concentrar a maior parte dos esforços internos na recuperação de consolidação da economia brasileira.

Entretanto apesar das prioridades econômicas o cenário internacional também parecia se apresentar mais aberto a entrada de novas temáticas globais, ate então pouco mencionadas. Neste grupo são incluídas as mudanças climáticas em meio às discussões ambientais, além de preocupações com direitos humanos, cooperação e políticas de integração através da Rio 92, da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena em 1993 e criação do Mercosul em 1992 por exemplo.

Tendo em vista tais modificações, a reforma do Estado de FHC compreendeu mudanças estruturais principalmente no poder executivo. Decidiu-se alocar, por exemplo, menos recursos para resolução de assuntos militares no Ministério das Relações Exteriores e então foram criadas diversas divisões a fim de cobrir toda a agenda internacional. Este passo, entretanto, foi de extrema relevância para formulação de política externa no Brasil que nesse

momento começaria a ser feita para tratar de assuntos específicos como mudanças climáticas e outros assuntos de meio ambiente.

Vigevani e Cepaluni definem bem este momento de transição durante o governo FHC:

O que vimos na gestão FHC foi a consolidação e a sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco. Abandonou-se a idéia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. (VIGEVANI, 2003, p. 288).

Observa-se este distanciamento do desenvolvimento “voltado para dentro” em favor da busca por uma maior institucionalização no contexto internacional.

No plano internacional, durante o governo FHC foram iniciadas as principais negociações posteriormente em destaque no governo Lula, tais como as relações com China e Índia. No âmbito comercial, duas negociações marcavam a agenda de política externa brasileira: (intensificação da) integração regional através do MERCOSUL e hemisférica pela tentativa de criação ALCA.

A partir de 1995 entra em vigor do Protocolo Relativo ao Código Aduaneiro do Mercosul (MERCOSUL) o que caracterizou o fortalecimento da integração regional além de um fortalecimento institucional já que este passa a ter um status de organismo regional e, portanto, personalidade jurídica internacional. Ao mesmo tempo há também a introdução da Tarifa Externa Comum, outro fator de extrema relevância, pois o Mercosul deixa de ser apenas um acordo tarifário de livre comércio e passa a caracterizar-se como União Aduaneira.

A estratégia do governo brasileiro consistia em atuar através da formação de blocos regionais durante as negociações internacionais, principalmente aquelas em que envolvessem países do hemisfério norte. Este foi um dos principais motivos pelo qual o fortalecimento do Mercosul foi por vezes priorizado em relação a outras negociações, tais como a ALCA.

A primeira menção do objetivo de se criar a ALCA aconteceu em durante a cúpula das Américas em 1994 em Miami. De acordo com a proposta, seriam 10 anos de negociação para então entrar em vigor em 2005. A ALCA visava a liberalização do comércio no âmbito regional através da eliminação de barreiras comerciais entre os 34 países envolvidos além de estabelecer acordos comuns para todos os seguintes temas (ALCA, 1997):

1. Compras governamentais

2. Agricultura
3. Subsídios antidumping, medidas compensatórias
4. Propriedade intelectual
5. Investimento
6. Serviços
7. Solução de controvérsias
8. Políticas de concorrência

Foram formados grupos de trabalho de forma a definir as regras de negociação para cada setor. O Brasil juntamente com outros países em desenvolvimento apresentava uma posição ofensiva em temas que já estavam consolidados internamente e tinham grande relevância econômica como agricultura e uma posição contrária, ou mais defensiva em outros temas potencialmente mais vulneráveis tais como investimentos, compras governamentais, e propriedade intelectual.

Negociações para o setor agrícola era o foco dos encarregados da política brasileira e também o principal motivo de embate com os Estados Unidos. Sendo assim, o Brasil foi o principal defensor da implementação do princípio de *single undertaking* para as negociações da ALCA o que significava que todos os setores devem ser negociados por todos os membros e só então as negociações estariam concluídas.

Ao resguardar interesses brasileiros (bem como de outros países), o *single undertaking* também foi um dos fatores que contribuiu para a obstrução das negociações do Acordo de Livre Comércio. A heterogeneidade dos vários atores da negociação era significativa principalmente no que diz respeito aos níveis de desenvolvimento econômico o que levou à paralisação das negociações já que deveria haver um consenso de todos os países membros para todos os setores em negociação.

A atuação brasileira junto às negociações da ALCA pôde ser observada como um exemplo da fase de “autonomia pela participação” da política externa:

[...] a autonomia [...] não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. [...] A autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem [a] tradição diplomática [brasileira]. (FONSECA JR. 1998 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

O Brasil buscava influenciar as negociações internacionais defendendo (até certo ponto) seus interesses, em oposição a posicionamentos anteriores de “autonomia pela distância”. Esse contexto de prioridade comercial da agenda de política externa brasileira que caracterizou o governo FHC também pode ser atribuído à segunda dimensão do desafio das relações Brasil-EUA definida por HIRST (2006, p. 12) como uma agenda renovada de transações comerciais entre estes.

A autora explica que, apesar das exportações norte-americanas para o mercado brasileiro terem aumentado na segunda metade da década de 1990 e as exportações brasileiras na mesma direção terem se mantido estáveis, ambos os países mostravam-se insatisfeitos com as barreiras adotadas. Tais conflitos no âmbito bilateral foram gradativamente tendo forte influência sobre as negociações multilaterais (por exemplo, as negociações da ALCA e rodadas do GATT/OMC). Com a queda da moeda brasileira e aumento da competitividade dos produtos nacionais no fim da década, o Brasil apresentou uma recuperação da balança comercial, até então deficitária com os EUA. Apesar desse cenário, as medidas protecionistas não foram removidas e o assunto continuou sendo foco de ataques nas negociações internacionais.

Em seguida ao 11 de setembro “observou-se uma securitização das posições protecionistas norte-americanas”. As relações conflitantes entre os dois países no plano comercial aprofundaram-se, o que acabaria levando ao esgotamento definitivo das negociações hemisféricas em curso.

Tendo em vista as tensões descritas pela autora vale considerar então que, além da conturbada agenda comercial internacional entre 1995 e 2002, todo o globo e não apenas o Brasil se deparou com a necessidade de adotar uma postura com muito mais cautela frente ao estreitamento nas relações com os Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro. A atuação brasileira se manteve firme na defesa dos interesses comerciais como forma de promoção do desenvolvimento econômico que resultaram em impasses e contenciosos bilaterais o que acabou traduzindo qual seria o rumo das negociações hemisféricas.

Tendo em vista o contexto internacional e doméstico observado ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso faz-se necessário analisar a política climática brasileira durante o mesmo período. O destaque da agenda climática neste período foram as negociações do Protocolo de Quioto, iniciadas durante a reunião da COP-3 em 1997 e duram até o fim do mandato FHC em 2001.

Entretanto vale destacar também a atuação brasileira durante a COP-1 em Berlim ao final do primeiro ano de governo FHC. O Brasil liderou os países emergentes nas negociações

assumindo um posicionamento contrário a proposta norte-americana de estabelecer metas de redução para o crescimento futuro das emissões dos PEDs (MOREIRA, 2008, p. 2); outro exemplo de “autonomia pela participação” brasileira e que, novamente não convergia com os interesses dos EUA.

Ainda em um contexto de prioridade comercial na agenda internacional e mais ainda para nas negociações hemisféricas da ALCA, as partes da Convenção do Clima reúnem-se dois anos depois, para a COP-3 em Quioto. Conforme apresentado nos capítulos anteriores, a reunião de Quioto foi uma das mais importantes no âmbito da UNFCCC dado a produção do Protocolo de Quioto, iniciado a partir da COP.

Durante os oito anos de negociações que envolveram desde a produção do texto até a entrada em vigor o Brasil teve significativa participação sendo esta definida em cinco dimensões principais por Viola (2009, p. 32): (i) garantir aos países o direito de desenvolvimento não só como premissa da Ordem Mundial, mas também da política externa brasileira; (ii) estimular a disseminação internacional do conceito de desenvolvimento com sustentabilidade refletindo a adoção de políticas domésticas correspondentes; (iii) incentivar a assistência financeira em ações de combate às mudanças climáticas por parte dos países desenvolvidos; (iv) fazer uso da maior projeção internacional conquistada pelo Brasil no período FHC de modo a fomentar sua liderança no mundo; (v) obstruir a adoção de regimes internacionais de florestas para impedir quaisquer contestações em relação a Amazônia e que pudesse representar uma ameaça à soberania nacional.

Conforme a citação acima é possível observar, novamente o caráter defensivo da atuação brasileira durante as negociações de Quioto tendo em vista que sua participação era limitada à preservação dos interesses internos a serem destacados o crescimento econômico e a soberania da Floresta Amazônica.

Apesar desta abordagem, observou-se que suas propostas tiveram respaldo da comunidade internacional conforme visto no capítulo anterior, principalmente o critério das responsabilidades históricas, pelo qual o Brasil foi grande responsável. Tendo sido incorporadas estas considerações o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ratifica o Protocolo de Quioto ao final de seu mandato, em maio de 2002.

Já no âmbito doméstico, talvez a atuação do governo FHC pudesse ser vista sob uma ótica mais participativa ou até pró-ativa. Durante este período, foram implementadas políticas essenciais à redução de emissões do Brasil, particularmente em termos de desmatamento. Apesar de ter sido um período com altas taxas de desflorestamento, foram feitas alterações no Código Florestal Brasileiro (1965), para frear essas atividades. Como exemplo, em 1998 foi

sancionado uma medida provisória que aumentou o tamanho da Reserva Legal obrigatória dentro das propriedades privadas dentro do bioma Amazônico de 50% para 80%, o que teve grande expressividade na redução de emissões por desmatamento e mudanças no uso da terra.

Ainda no que diz respeito a florestas, o Brasil também deu importantes passos neste período em direção à cooperação com países amazônicos. Esta cooperação, muitas vezes por meio da OTCA, tinha uma atenção especial do governo já que também atendia a outros interesses além da preservação ambiental, tais como o narcotráfico nas regiões de fronteira.

O governo FHC teve ainda, destaque em outras áreas como energia limpa. Neste período foram feitos grandes investimentos para aumento do potencial hidrelétrico do país, que hoje representa mais de 80% da matriz elétrica brasileira. Nesse escopo também, destacam-se iniciativas para uma melhor gestão dos recursos hídricos.

Entretanto, apesar das políticas favoráveis à mitigação de emissões apresentadas, a “era FHC” foi marcada, no geral, por uma preservação ambiental limitada tendo em vista principalmente os esforços do governo para o desenvolvimento econômico. Estes envolviam assim, atividades com alto impacto ambiental e, consequentemente, elevadas emissões de todos os setores.

4.3 Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Com 61,27% dos votos válidos durante o segundo turno de eleições ao final de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito Presidente República Federativa do Brasil (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2002).

Diante de uma economia doméstica mais estável e consolidada, a abordagem para política internacional no governo Lula buscava alinhar-se com a de outros países. Para destacar sua imagem no cenário internacional, o Brasil retoma diálogos na América do Sul além de priorizar aproximação com outros países em desenvolvimento. A maior aproximação regional foi uma das formas encontradas pelos condutores da política internacional que daria maior projeção ao país.

Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. (AMORIM, 2003 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O Brasil sempre teve uma posição não-intervencionista ao longo da história. Entretanto, com a instalação do governo Lula, o Brasil se desloca para uma posição na qual soluciona ou ao menos negocia controvérsias mesmo não sendo envolvido diretamente. Um exemplo, a atuação do governo brasileiro na crise política do Equador em 2005 que acarretou na destituição do então presidente Lucio Gutierrez. (ERTHAL e MAGALHÃES, 2007, p. 177). O Brasil passa a utilizar o corpo diplomático para dissipar tensões em diversos temas conforme exposto pelo ministro Amorim.

Em outra ocasião, podemos citar a ocupação das instalações da Petrobras na Bolívia em maio de 2006 a qual o Presidente Lula lidou de forma bastante conciliadora e talvez pouco firme para defender os interesses do setor prejudicado. Ou seja, ainda em conflitos com impacto comercial direto para o Brasil, o novo governo buscar priorizar a fluidez das relações com outros países, principalmente na América do Sul.

Entretanto o posicionamento brasileiro nem sempre consegue ter seus efeitos tão “contidos” como, por exemplo, durante as tensões entre Venezuela e EUA; constantes ao longo do governo Lula. Ao não apresentar uma política alinhada às “diretrizes” norte-americanas, o Brasil sofreu freqüentes ameaças do então presidente Bush, principalmente no âmbito comercial.

Esse deslocamento em relação aos Estados Unidos foi um dos principais sinais de mudança entre os governos FHC e Lula. Os autores Vigevani e Cepaluni (2007, p. 291) resumem a transição na política externa entre governos:

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer ao longo prazo o desenvolvimento.

É possível enquadrar a questão com os EUA na primeira diretriz. Essa busca por um maior equilíbrio internacional se relaciona, em grande parte, ao status unipolar do globo desde 1991. (ZAKARIA, 2008, p. 16). Entretanto, Fareed Zakaria argumenta que apesar das últimas duas décadas terem sido absolutamente definidas pelo poderio norte-americano, a globalização e a expansão imensurável principalmente das relações econômicas entre países

dos últimos anos, seria possível afirmar que a dominância norte-americana esteja decrescendo. Todavia isto não significaria o início de um sistema “anti-americano”, significa apenas que, diante das novas configurações do cenário global, os Estados Unidos passaria a exercer sua influência de forma menos imperativa e teria que aceitar a emergência de outros países bem como a inclusão de novos atores detentores de poder de forma a manter seu status de potência unipolar.

Uma crítica, no entanto à comparação apresentada como uma “mudança da política externa” entre os governos. Ainda que em diferentes medidas, o governo brasileiro se posicionou de acordo com seus interesses durante as diversas negociações internacionais conforme exposto até o momento. A política brasileira não foi agressiva em nenhum momento, mas por outro lado seu distanciamento do discurso norte-americano marcou a pauta internacional podendo ser exemplificado tanto nas questões econômicas quanto nas discussões climáticas.

O contexto internacional no qual o presidente Lula assume o poder também é muito relevante para formulação de política externa; pós-11 de setembro. Apesar de passado pouco mais de um ano, o mundo inteiro ainda sofria as consequências da nova postura norte-americana, que acirrou significativamente suas relações externas. Sendo assim, o novo governo manteve as relações de amizade com os Estados Unidos, mas ao mesmo tempo assumiu um posicionamento um pouco mais firme que o anterior principalmente nas questões comerciais, como a rejeição formal da ALCA na forma como estava sendo negociada e proposição (por parte do Brasil) da ALCA light.

A segunda diretriz citada talvez represente uma das características mais marcantes da política externa do governo Lula: a busca por novos parceiros e a consolidação de novas alianças. Apesar destas relações terem sido iniciadas durante o governo anterior, agora estas se consolidavam de forma muito mais estruturada e formal. O governo estava em busca de novos mercados e principalmente novos aliados para as negociações comerciais de forma a aumentar seu poder de barganha com os países desenvolvidos, principalmente com a potência americana.

Uma das primeiras iniciativas, após o aprofundamento das relações com países da comunidade sul-americana, foi então o alinhamento com outros países em desenvolvimento com maior expressividade no cenário internacional, mais especificamente os demais componentes do IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) e BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China).

Outro destaque que também reflete essa formação de alianças e blocos foram as negociações da Rodada Doha por meio da presidência do G20. A Rodada buscava discutir a abertura comercial tanto dos países desenvolvidos quanto daqueles em desenvolvimento. O Brasil então liderou o grupo das principais economias em desenvolvimento, o G20 que definiram a eliminação de subsídios e reforma dos mecanismos de crédito oferecidos pelos países ricos à produção agrícola para exportação e para a produção doméstica e o corte de tarifas de importação como condições para o avanço das negociações.

Durante as discussões, o Brasil (muitas vezes ao lado da Índia) assumiu uma posição que defendia a adoção de medidas protecionistas nos mercados emergentes enquanto os países ricos, principalmente EUA e UE, não aceitassem negociar redução de subsídios e outros incentivos à produção doméstica. Ao longo das negociações, entretanto, os Estados Unidos manteve sua posição de apenas reduzir subsídios agrícolas diante da abertura dos mercados dos países emergentes. Já a União Européia deslocou seu posicionamento e afirmou estar disposta a reduzir as tarifas agrícolas em 60% de forma a tentar avançar as negociações. (WORLD TRADE ORGANIZATION: Doha development agenda).

Esta maior flexibilização da comunidade européia denota também outro ajuste durante o governo Lula, que direcionou mais esforços da política externa para a relação Brasil-UE. Também motivado diretamente a pauta comercial brasileira, o mercado da UE representava 22,4% das exportações brasileiras em 2005 (PRATES, 2005/2006 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Todos estes exemplos do novo alinhamento do governo Lula refletem a adoção da “autonomia pela diversificação” em substituição à “autonomia pela participação” observada no governo anterior. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No plano doméstico, o país vivenciou um conturbado cenário político na transição de governos, especialmente após a entrada do novo presidente. Os primeiros anos foram marcados por episódios de corrupção cada vez mais graves e frequentes na mídia. O portfólio de escândalos envolvendo políticos corruptos em diversas áreas do governo assistido no final do governo FHC retornou de forma semelhante no governo Lula envolvendo diversos partidos, empresas estatais e bancos. O então chefe da Casa Civil, José Dirceu, foi acusado de liderar o esquema de propinas no Congresso além do assassinato de um ex-prefeito.

A crise político-partidária enfrentada no primeiro mandato do governo Lula se estendeu (em termos gerais) até 2005, dominando a pauta doméstica nesse período. Estes fatores internos levaram assim, a um claro congelamento da agenda de política externa em 2001, 2002 e 2005. (ERTHAL e MAGALHÃES, 2007, p. 110).

No início do novo governo, o país apresentou taxas de crescimento otimistas e uma taxa de juros moderada. Entretanto, apesar da desvalorização do Real, o país apresentou dificuldades para recuperar o saldo negativo da balança comercial (herdado do governo anterior) o que representava a expressividade do impacto da crise política interna.

Outro assunto crucial para a instabilidade econômica e política dos primeiros anos do governo Lula segundo ERTHAL e MAGALHÃES (2007, p. 114) era a segurança energética. A crise energética ou “apagão” causado por uma grave seca que atingiu o país nos últimos anos do governo FHC refletiu em certa insegurança também no governo Lula.

Apesar da queda nos índices de aprovação e momentos de insegurança política e econômica, Lula foi reeleito ao final de 2005. No segundo mandato presidencial, os fatores internos foram essenciais para o melhor desempenho na política externa conquistado neste período. O Brasil já havia estabilizado sua economia e consolidando o Real e a produção doméstica. O objetivo tornou-se então aumentar as taxas de crescimento e logo no início de seu segundo mandato foi lançado o PAC. Previsto para durar entre 2007 e 2010, o PAC era um conjunto de ações intergovernamentais que também contava com a forte participação do setor privado e tinha os seguintes objetivos:

- Incentivar o investimento privado;
- Aumentar o investimento público em infra-estrutura; e
- Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Durante os dois mandatos foram lançados diversos programas que visavam combater problemas estruturais e também com cunho social no Brasil em uma instância mais assistencialista que no governo anterior. Os principais foram: Plano Nacional de Saúde, Programa Fome Zero, Plano Brasil para Todos, Programa Primeiro Emprego, Programa Bolsa Família etc.

As políticas domésticas deveriam ser convergentes à política externa de forma a erradicar os problemas internos refletindo na projeção do país internacionalmente. Sendo assim é possível observar como a atuação tanto no plano doméstico quanto no internacional estão intrinsecamente interligadas e foram claramente desenvolvidas em paralelo na estratégia do atual governo.

Em outros termos, uma visão de mundo específica, ao alcançar o governo a partir de 2003, deve considerar o que Hermann (1990) chama de sistemas políticos domésticos. Ainda que [...] os **líderes** (grifo nosso) podem substituir as metas da

política externa ou os seus meios como consequência de uma reestruturação básica de seus próprios planejamentos a respeito dos problemas políticos ou das medidas elaboradas para lidar com tais questões (HERMANN, 1990, p. 10), o peso dos constrangimentos **nacionais e externos** (grifo nosso) possui, ao menos a curto prazo, o seu papel. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 295)

Tanto a maior estabilidade doméstica quanto a maior disposição do cenário internacional para a inserção de novos temas contribuíram fortemente para os avanços das negociações climáticas que se seguiram particularmente ao longo do segundo mandato do governo Lula.

Em 16 de fevereiro de 2005 entra em vigor o Protocolo de Quioto que, apesar de ratificado pelo Brasil não representou grandes mudanças já que não pertencia ao grupo com metas obrigatórias.

Dois anos depois, ao final de 2007 a atuação brasileira tem destaque no âmbito das negociações da COP-13 em Bali. Os negociadores encarregados concentraram-se em dois pontos principais: o reconhecimento oficial da redução do desmatamento como instrumento de mitigação de emissões de GEEs e a incorporação do conceito de NAMAs ao acordo também como instrumento de mitigação. O Brasil agiu novamente em consonância com a maior parte dos PEDs conseguindo então a inclusão de ambas as definições.

Em 2008 o governo cria o Fundo Amazônia a ser gerido pelo BNDES e cujo “objetivo central é promover projetos para a prevenção e o combate ao desmatamento e também para a conservação e o uso sustentável das florestas no bioma amazônico.” (BNDES: Diretrizes do Fundo Amazônia). Diante da maior credibilidade internacional do Brasil em relação aos demais países amazônicos, logo após o lançamento do programa, o Governo da Noruega anunciou a doação de US\$1 bilhão de dólares para o fundo.

Na maior parte das negociações o Brasil também tem se aliado então à países desenvolvidos como a União Européia de forma a aumentar a pressão sobre os Estados Unidos, ator essencial no combate às mudanças climáticas considerando sua expressividade no balanço de emissões mundial. Entretanto, Viola considera que a atuação brasileira tem outro objetivo, caracterizando mais um choque entre norte/sul ao assumir esta liderança: “Até agora a posição do Brasil tem sido a de líder de uma coalizão de resistência baseada numa clivagem Norte/Sul que é contraditória com a necessidade de mitigar efetivamente a mudança climática.” (VIOLA, 2009, p. 35)

A atuação do Brasil durante as negociações de Copenhague ao final de 2009 foi contemplada quase na totalidade no capítulo II, tendo destaque os principais pontos do discurso presidencial, também citado anteriormente.

Sendo assim, faz-se necessário um panorama pós-Copenhague para o Brasil. A implementação dos compromissos voluntários assumidos durante a COP-15 já iniciou suas atividades. Conforme já contemplado no capítulo anterior, o Brasil assumiu como meta doméstica a redução de 36,1 a 38,9% de suas emissões até 2020, o que representa uma redução de 1Gt ou 15% com base nos níveis de 2005. Esta será atingida de acordo com a seguinte divisão:

- Redução de 24,7% das emissões provenientes do desmatamento (20,9% na Amazônia e 3,9% no Cerrado)
- Redução entre 4,9 e 6,1% de emissões com origem na agropecuária.
- Redução de 6,1 a 7,7% de emissões do setor energético.
- Redução entre 0,3 e 0,4% das emissões no setor siderúrgico.

Sendo assim, logo após o fim da Conferência das Partes, em 29 de dezembro de 2009 foi aprovado no Congresso Brasileiro o Plano Nacional de Mudanças Climáticas que incluiu o compromisso voluntário anunciado. A maior fonte de financiamento para atingir o compromisso virá do lucro das empresas produtoras de petróleo. Desde 1997 há uma taxa de 10% sobre o lucro total destas empresas que é repassado ao Ministério do Meio Ambiente. Destes, 60% está sendo destinado, com a nova lei, ao Fundo Nacional de Mudanças Climáticas, o que deverá gerar aproximadamente R\$800 milhões por ano a serem administrados pelo BNDES. Haverá ainda outros fundos para financiar a mitigação de emissões tais como o Fundo Amazônia e outros também ligados ao Ministério do Meio Ambiente. O Brasil ratificou o Acordo de Copenhague em 29 de janeiro de 2010 respeitando o prazo acordado durante a reunião.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos ligados ao governo o Brasil já está cumprindo os compromissos estabelecidos através do Programa Desmatamento Zero²³, a potencial implementação do Plano de Combate ao Desmatamento no Cerrado e do Plano Nacional de Eficiência Energética. Entretanto o governo também tem apresentado

²³ Segundo os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre o período de agosto/2008 a julho/2009 houve uma redução de 42% no desmatamento na Amazônia Legal.

dificuldades em seguir o compromisso no âmbito do Acordo de produzir inventários das emissões nacionais com frequência bianual.

Internamente, o compromisso assumido pelo Brasil divide opiniões. Detentor da maior parte da economia, o setor agrícola não foi favorável ao anúncio já que poderá haver fortes implicações para a produção principalmente dentro da Amazônia Legal (soja e pecuária extensiva). Entretanto, o governo já havia lançado em paralelo às discussões para Copenhague, o Macrozoneamento Econômico-Ecológico da Amazônia que terá, entre outros, o objetivo de definir todas as áreas que poderão ser destinadas à produção agropecuária de forma legal. (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente).

Para a COP-16, a ser realizada em Cancún no fim deste ano a posição brasileira é de buscar a elaboração de um plano de atividades similar ao Bali Roadmap mantendo os princípios do Protocolo de Quioto.

4.4 Análise comparativa entre os governos

Esta parte do capítulo visa estabelecer um comparativo entre os dois governos com foco na atuação do Itamaraty e na diplomacia presidencial. O objetivo último, ao comparar as instâncias citadas, é identificar se prevaleceram linhas de continuidade ou ruptura entre a política externa dos governos FHC e Lula.

A atuação do Ministério das Relações Exteriores durante o governo FHC manteve a tradição brasileira de não fazer movimentos bruscos no cenário internacional, atendo-se principalmente às ferramentas de suporte jurídico disponíveis nesse contexto. A prioridade da política externa neste período eram as relações comerciais do Brasil com seus principais parceiros, o que caracterizava o maior alinhamento com as políticas norte-americanas quando possível já que na época a maior parte das exportações tinha os EUA como destino. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

Como o país ainda estava consolidando sua economia voltada para o mercado internacional, o Itamaraty buscou seguir os procedimentos supranacionais disponíveis (tais como o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC) em lugar de agir por meio de alianças que poderiam possivelmente criar um embate com os países-chave.

Esta linha de formulação de política externa foi replicada também para as negociações climáticas que ocorreram durante o período. O Brasil teve uma participação moderada nas negociações de Quioto, emergindo apenas de forma a proteger o crescimento econômico defendendo a imposição de metas de mitigação apenas para países desenvolvidos, ou do Anexo-I.

O Itamaraty em nenhum momento buscou liderar as negociações e possivelmente influenciar outros países no que diz respeito à questão climática. Já durante as discussões da Rodada Doha, no governo FHC, observou-se uma postura muito mais ativa já que ali estavam em pauta questões que interferiam diretamente na economia brasileira com alto impacto doméstico, pois poderia incorrer em sérios prejuízos ao maior setor do país; a agropecuária.

Somente nestas questões então se buscou o apoio de outros países-chave na produção agrícola mundial para resguardar seus interesses. Ainda assim, não foi possível evitar totalmente tensões com outros países, mais especificamente com a Argentina no âmbito do Mercosul, que discordou da posição brasileira durante a Rodada Doha.

Um reflexo desta atuação mais moderada é o resultado do trabalho desenvolvido por Amaury de Souza que mostra que em 2002 “Praticamente a totalidade dos entrevistados (99%) declara que o país deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre sua sofisticada tradição diplomática.” (SOUZA, 2002 p. 3)

Quanto à prioridade comercial, “os objetivos de política externa considerados de “extrema importância” pela maioria dos entrevistados são a promoção do comércio exterior e a redução do déficit comercial do país (73%)”. (SOUZA, 2002 p. 4)

No governo do Presidente Lula, não houve uma diferente abordagem dentro dos princípios da tradição diplomática, conforme já mencionado. O líder passou a fazer uso mais direto da diplomacia intervindo (pacificamente) em tensões políticas na região e no globo diversificando suas alianças de forma menos favorável ao unilateralismo norte-americano.

É possível afirmar que, dadas as diferentes forças internacionais, houve um redirecionamento na atuação do Itamaraty. Vale destacar a mudança no perfil dos ministros que chefiaram o Itamaraty ao longo das duas presidências. Durante o governo FHC houve dois ministros; Luiz Felipe Lampréia e Celso Lafer. Já no governo Lula, o ministro nomeado foi Celso Amorim que já havia assumido o mesmo cargo entre 1993 e 1995 no governo Itamar Franco. Este era diplomata de carreira tendo assumido diversos cargos relevantes no cenário internacional tais como representante do Brasil junto ao GATT e OMC posteriormente. (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores: Currículo do Ministro Celso Amorim)

Segundo Soares de Lima, a globalização bem como a diversificação econômica do país tornou inviável a manutenção de uma postura menos ativa no contexto internacional. Dada a complexidade das relações Vigevani e Cepaluni (2007, p. 294) defendem que “as posições do Ministério das Relações Exteriores não são elementos de enfraquecimento dos

laços ou mesmo de crises com os países ricos, ainda que haja fortes disputas, políticas e comerciais.”

Considerando um novo cenário internacional, o Itamaraty manteve a prioridade comercial, mas optou por destacar sua participação nos demais temas da agenda internacional que, de certa forma, convergiu em grande medida com a diplomacia presidencial exercida no período. Como exemplo é possível citar a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (que não é novo, mas foi priorizado com muito mais intensidade no governo Lula), o estabelecimento de relações com o Irã²⁴ e a liderança nas negociações climáticas.

Apesar de atribuir importância secundária aos demais ministérios e instituições do governo, o Itamaraty conseguiu co-ordenar de forma efetiva as diversas necessidades e políticas levando em conta os impactos multi-setoriais das mudanças climáticas para o Brasil. Grande parte do destaque da atuação brasileira em Copenhague deve-se ao fato de que este fez uso do conhecimento específico disponível em outras áreas do governo de forma a conseguir produzir uma proposta que fosse viável e, ao mesmo tempo, contribuísse significativamente para o combate às mudanças do clima.

Além disso, outro ajuste da atuação do Ministério das Relações Exteriores foi a utilização de diversas alternativas não se limitando necessariamente aos procedimentos do direito internacional.

Outro fator de extrema relevância em ambos os governos para o desempenho da política externa brasileira foi a “diplomacia presidencial”, termo cunhado pelo diplomata Sérgio Danese.

Esta nova diretriz, implementada com êxito por FHC, se chama “Diplomacia Presidencial”. Nela, as atribuições do Presidente vão além daqueles atos internacionais comuns praticados por mandatários nacionais. Neste momento, passa-se de uma atuação passiva, associada à exigência do cargo, para uma atuação ativa, como instrumento de afirmação do país. (COIMBRA, 2002, p. 3)

A diplomacia presidencial exercida por Fernando Henrique Cardoso tinha menor projeção no cenário internacional em comparação ao governo Lula até porque o ex-presidente

²⁴ As negociações do Brasil e Turquia com o Irã sobre seu programa de enriquecimento de Urânio culminaram na assinatura de um acordo em 17 de maio de 2010 postergando a aplicação de sanções por parte dos Estados Unidos e União Européia ao país.

visava um diferente conceito de liderança, já que a mesma deveria ser exercida em lugar de reivindicada.²⁵ Entretanto isto se dá provavelmente ao fato de que esta diretriz, conforme descrito acima foi estabelecida pelo governo FHC e ganhou força no governo subsequente.

A diplomacia presidencial é vinculada diretamente às características do líder. A atuação do MRE em tom mais moderado estava relacionada ao perfil presidencial nos contenciosos internacionais. O ex-presidente, durante sua gestão, apesar de estar presente na maioria dos eventos marcantes do cenário mundial e isto ter sido crucial na movimentação da opinião pública em torno da política externa²⁶, esta atuação buscava menos participação ativa. As negociações em si ficavam, na maioria das vezes, a cargo dos diplomatas, sem intervenção do presidente. Tal comportamento manteve-se contínuo ao longo de seu mandato e nos diversos temas da política, incluindo mudanças climáticas (vide atuação brasileira em Quioto descrita anteriormente).

Já no governo Lula aprofundou-se as relações com os países emergentes iniciadas no âmbito do governo FHC, mas desta vez o objetivo claro do presidente era conquistar a liderança brasileira. Fato este que, segundo a comunidade internacional, levou o Presidente a receber o título de “um dos líderes mais influentes do mundo” (tradução nossa) segundo a Revista norte-americana TIME em maio de 2010 (MOORE, 2009).

Houve mudança na postura durante as negociações internacionais, mas tal postura recai majoritariamente sobre os constrangimentos externos enfrentados em cada período. A base dos princípios diplomáticos permaneceu, mas acompanhando os desdobramentos do cenário internacional. As negociações comerciais como ALCA e início da Rodada Doha bem como a crise após os ataques de 11 de setembro não consolidaram um ambiente favorável ao aprofundamento de praticamente nenhum outro tema. Particularmente para o Brasil, era crucial ter diretrizes bem definidas para o comércio internacional, motivo pelo qual a maior parte dos esforços domésticos e externos estava voltada para estas questões.

²⁵ “Ao lado de marcar sem arrogância a posição do Brasil na região, pois parti da convicção de que liderança se exerce sem proclamá-la, procurei, com a ajuda do ministro Lampréia e seus diplomatas, conduzir a um bom termo as negociações da ALCA (CARDOSO, 2006 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).”

²⁶ “O amplo recurso do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso à “diplomacia presidencial”, ao lado de eventos marcantes como o embargo canadense à importação de carne bovina brasileira, estimularam o debate sobre a inserção do Brasil nessa nova ordem política e econômica globalizada. Antes limitadas a um círculo especializado, questões como a extensão e a intensidade desejáveis para o nosso envolvimento externo passaram a despertar o interesse dos formadores de opinião e de numerosas organizações que se sentem convocadas a participar do debate sobre a globalização.” (SOUZA, 2002, p. 8)

No plano econômico interno, a consolidação da nova moeda, a estabilidade financeira e conquista de credibilidade concentraram os esforços de quase todo o governo durante o primeiro mandato do governo FHC, restringindo a atuação em outras áreas.

Não obstante, no panorama geral de política externa na mudança de governo de FHC para Lula é possível afirmar a manutenção dos padrões como na descrição do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer (2001, p. 108):

Com efeito, o desenvolvimento continua sendo, à luz da identidade do Brasil como “Outro Ocidente”, o objetivo por excelência da nossa política externa, como uma política pública voltada para traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. Daí um esforço, na linha da mudança dentro da continuidade que caracteriza a presença do Itamaraty na ação diplomática brasileira, nas gestões de Francisco Rezek (1990-1992), Celso Lafer (1992), Fernando Henrique Cardoso (1992-1993), Celso Amorim (1993-1994) e Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), de trabalhar as reformulações conceituais exigidas na década de 1990 pela mudança do paradigma de funcionamento do sistema internacional, tal como se configurava e afetou o Brasil no pós-Segunda Guerra Mundial.

“Mudanças dentro da Continuidade” é potencialmente o conceito mais adequado para caracterizar o período dos dois governos válido também no governo Lula. Entretanto faz-se necessário destacar as limitações da citação acima quando aplicada ao presente governo. Há uma clara mudança de estratégias na política externa que rompe com o continuum de reformulações conceituais descrito acima. A continuidade ocorre no sentido que não ocorreram alterações drásticas no ordenamento internacional do país. No entanto, pode-se afirmar que os processos e ferramentas de política externa foram consideravelmente reformulados o que caracteriza o nível de inserção internacional do país significativamente diferente do que visto em governos anteriores.

No contexto climático, as negociações internacionais bem como medidas internas de mitigação só entraram na pauta do governo durante o segundo mandato do governo Lula. Entretanto, algo que denota a particular importância dada a assuntos de meio ambiente neste governo é a nomeação da ministra Marina Silva, que apresentava grande reconhecimento no país pelo seu trabalho nessa área em destaque na arena internacional. Além disso, o Brasil já estava com melhor desempenho econômico e com uma projeção internacional substancial que acabou por criar condições favoráveis à liderança nas negociações no âmbito da UNFCCC.

Vale destacar que durante o governo FHC a falta de interesse internacional nesta temática contribuiu em grande parte para a (pouca) atuação brasileira no período.

Mesmo considerando um ambiente internacional favorável (não encontrado durante o governo FHC), a política brasileira no governo Lula rompeu com a atuação dos governos anteriores nas negociações climáticas. A principal característica que embasa esta afirmação é o fato do país ter apresentado pela primeira vez um compromisso próprio de mitigação mesmo não tendo esta obrigatoriedade. Além disso, esta é uma ação voluntária com respaldo em legislação doméstica sancionada e é o segundo compromisso de redução de emissões de GEEs mais ambicioso do mundo.²⁷

Desta forma, ao analisar a política externa dos dois governos, é possível afirmar que houve modificações de estratégias de política externa do governo Lula para com o governo anterior de acordo com o modelo Hermann citado no início deste capítulo. Os objetivos finais não foram alterados, mas as estratégias de política externa e a forma como esta foi formulada no governo Lula foi modificada em grande medida.

Entretanto, como não se tratam de categorias estanques acerca das mudanças de política externa, mas sim dentro de um continuum é possível observar também uma proximidade com o terceiro nível de mudanças. Isto se traduz através da adoção de estratégias mais proativas, de liderança, onde o objetivo final de desenvolvimento é mantido, mas não necessariamente isolado. Outros objetivos passaram a ser considerados e assim um deslocamento da política externa brasileira; do tradicional *global trader* para (potencialmente) um *global player*.

²⁷O compromisso apresentado pelo Japão é o mais ambicioso no momento (até o Acordo de Copenhague).

5. CONCLUSÃO

Considerando as características que traduzem a crise climática apresentadas ao longo do capítulo I, bem como o arcabouço político que envolveu o tema no cenário internacional principalmente após a Rio-92 durante o capítulo II, este trabalho buscou identificar sinergias e descontinuidades na formulação de política externa brasileira em mudanças climáticas entre os governos FHC e Lula, abrangido no capítulo III.

Foi estabelecida a relação entre mudanças climáticas e a questão econômica, o que possibilitou a análise mais clara acerca do comportamento dos Estados nesse contexto. O regime de mudanças climáticas acaba por impor restrições econômicas a certos países, que consolidaram uma economia carbono intensiva através das metas de mitigação.

Observou-se assim a necessidade de serem definidas ainda regras claras principalmente para mecanismos de mitigação, adaptação e de financiamento tais como REDD (no caso de países detentores de florestas), um mercado global de carbono acordado entre as partes e fundos de adaptação (elegibilidade, financiadores, etc.). Diante dos níveis de emissões também, confirma-se a premissa da necessidade do compromisso norte-americano e, potencialmente da China para a manutenção do aumento da temperatura global em 2°C segundo os cientistas.

Sendo assim, ficam claras as divisões dos países durante as negociações, momentos nos quais o Brasil atuou ao lado de outros países em desenvolvimento contra a adoção de quaisquer metas para países não-Anexo-I no âmbito da Convenção do Clima. Apesar de tratar-se de um bem público (a mitigação da mudança climática), a implementação de uma política cosmopolita esbarra, nesse caso, em grandes lacunas de desenvolvimento e responsabilidades históricas, o que dificulta a aplicação do regime.

Para o Brasil houve uma clara mudança de postura ao longo da história que destacava o pró-desenvolvimentismo ainda em Estocolmo nas negociações de meio ambiente e se mostrou mais flexível após a instituição da UNFCCC desde que fosse preservada sua economia interna. Tal atuação aberta, porém moderada durante as primeiras COPs marcou a política externa durante a gestão FHC que visava principalmente à manutenção de relações estáveis com os EUA ao mesmo tempo em que os esforços direcionavam-se ao comércio exterior particularmente nas negociações da ALCA e das Rodadas do GATT/OMC.

Entretanto, os constrangimentos externos neste período também puderam ser aplicados às negociações climáticas, tendo em vista que a prioridade da agenda internacional (entre

1995 e 2002) era o comércio sofrendo ainda, ao fim do período, o impacto dos ataques de 11 de setembro.

A política climática brasileira começou a ter uma atuação com maior destaque no período que se segue, entre 2003 e 2010, ao longo da presidência de Lula conforme observado. Os obstáculos da agenda comercial e pós-11 de setembro mantiveram-se no início do novo mandato, mas em seguida entrou no contexto internacional uma agenda mais diversificada e menos conturbada para as relações exteriores do país.

Diante de um diferente cenário doméstico, uma nova pauta internacional e principalmente devido a mudanças na diplomacia presidencial e atuação do MRE, foi possível para o governo brasileiro desenvolver uma política em mudanças climáticas própria, menos defensiva.

Ao final do governo Lula, em 2009, o Brasil aprova o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e apresenta um compromisso voluntário de redução de emissões anexado ao Acordo de Copenhague, o que marca um novo extremo em política climática (e ambiental se forem consideradas todas as atividades previstas no Plano) para o Brasil.

Ao analisar principalmente os contextos domésticos e os constrangimentos internacionais durante o governo de cada um dos líderes apresentados, ficaram claras as mudanças de postura e algumas rupturas na política externa.

Desta forma, o trabalho apresentado resultou na identificação de “mudanças dentro da continuidade” na política externa brasileira entre os governos FHC e Lula e, possivelmente de mudanças no objetivo da política externa brasileira. Vale mencionar ainda, que possivelmente os parâmetros inicialmente estabelecidos (ruptura e continuidade) e também mencionados por diversos autores de Relações Internacionais, sejam limitados para a análise de formulação de política externa como um todo.

Para negociações da crise climática, observou-se uma ruptura ou mudança de estratégias do governo Lula para com o governo anterior aproximando-se da linha tênue entre mudanças de estratégias e mudanças no objetivo de política externa.

De qualquer forma, a postura internacional do Brasil bem como seu engajamento nas negociações internacionais abre espaço para uma nova mudança, particularmente considerando o impacto da candidatura da ex-ministra Marina Silva pelo Partido Verde nas futuras plataformas de governo dos demais presidenciáveis. Apesar de poucas chances reais de vencer as eleições, a participação da candidata pressiona as propostas de campanha de José Serra e Dilma Rousseff à incorporação dos temas ambientais; outra mudança na política brasileira.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS: **Cúpula das Américas** - Declaração conjunta da terceira reunião de ministros responsáveis por comércio, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil 16 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Belo/belo_p.asp>. Acesso em 18 mar. 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES: **Diretrizes do Fundo Amazônia**. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/> Acesso em 20 set. 2009.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. **Meio ambiente e relações internacionais**: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, n. 2, dez. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores: **Currículo do Ministro Celso Amorim**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=777&Itemid=344> Acesso em 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores: **Página oficial do Ministério das Relações Exteriores para a COP-15**. Disponível em: <www.cop15brasil.gov.br> Acesso em 18 mar. de 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: **Balança comercial brasileira**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>> Acesso em 5 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável: **Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=151&idConteudo=6937>> Acesso em 8 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: **Medidas institucionais do programa de aceleração do crescimento (PAC) 2007-2010**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf>. Acesso em 5 maio 2010

BRASIL. Palácio Do Planalto: **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão plenária de debate informal na Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15) em Copenhague-Dinamarca, 18 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/Discursos/pr1618-2@.doc>> Acesso em 10 fev. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral: **Resultado das eleições presidenciais de 2002**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result_blank.htm>. Acesso em 10 fev. 2010

COIMBRA, Márcio C.. Diplomacia presidencial. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 9, 31/05/2002 disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5642. Acesso em 05 maio 2010.

ERTHAL, Juliana; MAGALHÃES, Bruno. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA et al **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília, FUNAG, 2007.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.

HENSON, Robert. **The rough guide to climate change**. London: Rough Guides, 2006.

HIRST, Mônica. **Os cinco “as” das relações Brasil-Estados Unidos**: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, Ed. Saraiva, v.1, 2006, pp.91-127.

HURRELL, Andrew. **Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?** International Affairs. v 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS: **Dados detalhados do PRODES/INPE confirmam estimativa de desmatamento na Amazônia**. São José dos Campos, 29/04/2010. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2175> Acesso em 18 abr. 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE: **Climate Change 2007: synthesis report**. Geneva: IPCC, 2007. Disponível em <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf> Acesso em 21 set. 2009.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE: **Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories, Industrial Processes**, 2001. Disponível em: <<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/english/>> Acesso em 21 set. 2009.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. United States: Longman, 3 ed., 2001.

LAFER, Celso. **A Identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001

MARCOVITCH, Jacques (coordenação geral) **Economia da mudança do clima no brasil**: Custos e oportunidades.. São Paulo:IBEP gráfica, 2010

MARENGO, José Antônio. **Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade**: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. Brasília: MMA, 2006.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL: **documento constitutivo**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>> Acesso em 21 de set. 2009.

MOORE, Michael. **The 2010 TIME 100**: in our annual TIME 100 issue we name the people who most affect our world. New York, 29/04/2010. Disponível em: <http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1984685_1984864,00.html>. Acesso em 15 maio 2010.

MOREIRA, Helena Margarido; GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis. **Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa**. Contexto internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, Apr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 maio 2010.

SOUZA, Amaury. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. CEBRI, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf> Acesso em 18 abr. 2010.

STERN, Nicholas. **American Economic Review, Papers and Proceedings**. Pittsburgh, 2008. Disponível em <<http://www.aeaweb.org/aer/papers.php>>. Acesso em 20 de novembro de 2009.

STERN, Nicholas. **The economics of climate change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006

STERN, Nicholas. Stern Review: **The economics of climate change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

TOSTES, Ana Paula. **Um casamento feliz: direito internacional e sociedade civil global na formação dos regimes internacionais**. Revista de Sociologia e Política., Curitiba, n. 27, Nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 7 de maio de 2009.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE CONFERENCE, **Climate facts**: the essentials in Copenhagen, 2009. Disponível em: <<http://en.cop15.dk/>> Acesso em 16 fev. 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT - UNHCE: **Declaration of Stockholm**, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em 10 fev. 2010.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC: **Kyoto Protocol**, Kyoto, 1997. Disponível em <http://unfccc.int/kyoto_protocol/> Acesso em 10 fev. 2010.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION FOR CLIMATE CHANGE - UNFCCC: **Kyoto Protocol**: meetings; documentation; national reports; GHG data, 2009. Disponível em: <<http://unfccc.int/2860.php>> Acesso em 10 fev. 2010.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION FOR CLIMATE CHANGE - UNFCCC: **Discurso do Premiê do Conselho de Estado da Republica Popular da China Sr. Wen Jiabao durante a COP-15 em Copenhagen**, Dinamarca, 18 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cop_15/statements/items/5087.php> Acesso em 16 fev. 2010.

VALOR ECONÔMICO: Sadia tem perda de R\$ 760 milhões com aposta no mercado de câmbio. 25/09/08. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL774119-9356,00.html> Acesso em: 13 abr. 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva**: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-852920070002000002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 mar. 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC**: a busca de autonomia pela integração. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-207020030002000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 mar. 2010

VIOLA, Eduardo. O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática: 1996-2008. CINDES, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=289&Itemid=47> Acesso em 05 out. 2009.

VIOLA, Eduardo. **O regime internacional de mudança climática e o Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.17, n.50, Oct. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-690920020003000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 7 de jun. de 2009.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: **Our Common Future**, 1987. Disponível em <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>> Acesso em 15 jun. 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO: **Doha development agenda**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm> Acesso em 7 jun. 2009.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of American Power**: how America can survive the rise of the rest. Foreign Affairs, Maio/Junho 2008.